

Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg
Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Institut für Politische Wissenschaft

Die Föderalisierung der Kulturpolitik in Mexiko: Deutschland als Modell?

Inaugural-Dissertation

Vorgelegt von:
Herminio Sánchez de la Barquera Arroyo
aus Puebla/ Mexiko

Betreuer
Prof. Dr. Dieter Nohlen

Heidelberg, April 2008

INHALTSVERZEICHNIS

I.	Inhaltsverzeichnis	1
II.	Vorwort	5
III.	Einleitung	8
	<i>Zielsetzung</i>	
	<i>Grundfragestellung</i>	
	<i>Relevanz der Studie</i>	
	<i>Gegenstand</i>	
	<i>Eingrenzung und Forschungsstrategie</i>	
	<i>Gliederung</i>	
IV.	Abkürzungsverzeichnis	13

1. Teil Systematische Grundlagen

Kapitel 1	Der Föderalismus als Organisationsprinzip	14
1.1	Einführung	
1.2	Der Föderalismus in der Welt und seine Aktualität	
1.3	Der Begriff und die Entstehungsformen der föderalen Ordnung	
1.3.1	Ursprung des Begriffes	
1.3.2	Entstehungsformen	
1.4	Grundlagen des Föderalismus	
1.4.1	Die begrifflichen Grundlagen	
1.4.2	Merkmale eines föderalen Staates	
1.4.2.1	Typen von Föderalismus	
1.4.2.2	Vielfalt, Einheit und Freiheit	
1.4.2.3	Die Staatsqualität der Gliedstaaten und die Frage der Souveränität und der Autonomie	
1.4.2.4	Gewaltenteilung und Aufgabenverteilung	
1.4.2.4.1	Die Gewaltenteilung	
1.4.2.4.2	Die Aufgabenverteilung	
1.4.2.5	Der Dualismus von Entscheidungszentren	
1.4.2.6	Die föderale Verfassung	
1.4.2.7	Funktionen des Föderalismus	
1.5	Föderalismus als Organisationsprinzip	
1.5.1	Föderalismus als politische Lebensform	
1.5.2	Föderalismus, Solidarität und Subsidiarität	
1.6	Schlusswort	
Kapitel 2	Kultur, Kulturpolitik und Föderalismus	37
2.1	Die Kultur	
2.1.1	Die Kulturbegriffe	
2.1.1.1	Die Etymologie von „Kultur“	
2.1.1.2	Kultur und Gesellschaft	
2.1.1.3	Die Funktionen der Kultur	
2.1.2	Bedeutende Stationen in der Geschichte der Kulturbegriffe	
2.1.3	Kultur und Zivilisation	
2.1.4	Ein Kulturbegriff für die Kulturpolitik	
2.2	Die Kulturpolitik und der Föderalismus	
2.2.1	Was bedeutet „Kulturpolitik“?	

- 2.2.2 Geschichtliche Grundrisse des Begriffs „Kulturpolitik“
- 2.2.3 Kulturpolitik und politische Kultur
- 2.2.4 Die Bereiche und Funktionen der Kulturpolitik
 - 2.2.4.1 Träger und Bereiche der Kulturpolitik
 - 2.2.4.2 Funktionen der Kulturpolitik
 - 2.2.4.3 Die vier „K“ der Kulturpolitik
- 2.2.5 Begründungen für die Erhaltung einer Kulturpolitik
- 2.2.6 Die Institutionalisierungsmodelle der Kulturpolitik
- 2.2.1 Die Rechte und die Freiheit im Bereich einer föderalen Kulturpolitik
- 2.3 Schlusskommentar**

Kapitel 3 Analytischer Bezugsrahmen

73

3.1 Analyse und Vergleich politischer Systeme

- 3.1.1 Die begrifflichen Grundlagen
 - 3.1.1.1 Der Beitrag von Gabriel A. Almond
- 3.1.2 Der Vergleich in der Politikwissenschaft
- 3.1.3 Theorien der Vergleichenden Politikwissenschaft -eine Auswahl

3.2 Methodische Grundlagen

- 3.2.1 Die vergleichende Methode
- 3.2.2 Zweck, Zeit und Raum
- 3.2.3 Gegenstand und Verfahren
- 3.2.4 Der Kontext

3.3 Politikwissenschaft und Kultur

- 3.3.1 Die Dimensionen des Politikbegriffes
- 3.3.2 Das Verhältnis zwischen Politikwissenschaft und Kultur
- 3.3.3 Die politische Kultur und die Vergleichende Politikwissenschaft

3.4 Parlamentarismus und Präsidialismus

- 3.4.1 Politische Systeme und Regierungssysteme
- 3.4.2 Das parlamentarische System
- 3.4.3 Das Präsidialsystem

3.5 Bemerkungen zum Aufbau der vorliegenden Arbeit

2. Teil

Vergleichende Darstellungen der Untersuchungsfälle

Kapitel 4 Der Föderalismus in Deutschland und in Mexiko

105

4.1 Die geschichtlichen Grundlagen

- 4.1.1 Historische Hintergründe des Föderalismus in Deutschland
 - 4.1.1.1 Geschichte bis 1933
 - 4.1.1.2 Die Entstehung der Neuordnung 1945
 - 4.1.1.3 Veränderungen 1949-1990
 - 4.1.1.4 Der deutsche Föderalismus nach der Wiedervereinigung
- 4.1.2 Historische Hintergründe des Föderalismus in Mexiko
 - 4.1.2.1 Geschichte bis 1910
 - 4.1.2.2 Die Entstehung der Neuordnung 1917
 - 4.1.2.3 Veränderungen 1988-2000
 - 4.1.2.4 Der mexikanische Föderalismus nach dem Regimewechsel

4.2 Die föderalen Verfassungsprinzipien in Deutschland und in Mexiko

- 4.2.1 Unantastbarkeit der Bundesstaatlichkeit
- 4.2.2 Die Regeln der föderalen Politik
- 4.2.3 Die Aufgabenverteilung
 - 4.2.3.1 Die „Politikverflechtung“ in Deutschland
 - 4.2.3.2 Der Zentralismus in Mexiko
- 4.2.4 Die staatlichen Ebenen
- 4.2.5 Die Legislative: Zusammensetzung, Aufgaben und Bedeutung
 - 4.2.5.1 Der Bundestag und die Abgeordnetenversammlung
 - 4.2.5.2 Der Bundesrat und der Senat
- 4.2.6 Die Exekutive
- 4.2.7 Die Judikative
- 4.2.8 Die bundesstaatliche Finanzordnung
- 4.2.9 Die Zusammenarbeit der Gliedstaaten
- 4.2.10 Der aktuelle Stand der Diskussion über die Reformen des Föderalismus

Kapitel 5 Die Kulturpolitik in Deutschland und in Mexiko

154

Exkurs 1: Kulturnation Deutschland

Exkurs 2: Geschichtliche Grundrisse der mexikanischen Kulturpolitik im 20. Jh. im Rahmen der föderalen Ordnung

5.1 Die gesetzlichen Grundlagen der Kulturpolitik in beiden Staaten

5.2 Zuständigkeiten der staatlichen Ebenen im Kulturbereich

5.3 Gesetzliche Förderungsmaßnahmen für Investitionen des privaten Sektors

5.4 Entscheidungsfindung, Zielsetzung und Grundsätze der Kulturpolitik

5.5 Die Struktur der kulturpolitischen Systeme

5.6 Die kulturpolitische Zusammenarbeit der Gliedstaaten

5.6.1 Die Kultusministerkonferenz

5.6.2 Die Nationale Kulturversammlung (*Reunión Nacional de Cultura*)

5.7 Die Finanzierung der Kulturpolitik

5.8 Der aktuelle Stand der Diskussion über die Probleme der Kulturpolitik in beiden Staaten

3. Teil Schlussteil

Kapitel 6 System-Vergleich: Gemeinsamkeiten und Unterschiede

196

6.1 Darstellung und Interpretation der Befunde

Kapitel 7 Problematisierung der Übertragbarkeit

203

7.1 Exportmodell Deutschland? Pro und Kontra des deutschen Föderalismus als Exportmodell

7.2 Die Übertragung der Erfahrungen und Problemlösungen von Deutschland auf Mexiko

7.2.1 Die möglichen Ergebnisse einer Übertragung von Deutschland auf Mexiko

7.2.2 Erörterung der Bedingungen für eine erfolgreiche Übertragung

7.3 Schlussfolgerungen

7.4 Schlusskommentare

V. Anhang

218

A.1 Textteile

A.2 Zahlen, Fakten und Daten

A.2.1 zur Kulturpolitik in Deutschland

A.2.2 zur Kulturpolitik in Mexiko

A.3 Gespräche mit Kulturpolitikern in Mexiko und in Deutschland.

A.3.1 José Luis Espinosa Piña, Bundesregierung (Bildungsministerium), Morelia.

A.3.2 Adrián Marcelli Esquivel, Bundesregierung (Nationaler Rat für Kultur und Künste), Mexiko-Stadt.

A.3.3 Federico Ling Altamirano, Mitglied der Senatorenkammer (Ausschuss für den Bundesdistrikt) und Alberto Ling Altamirano, Berater der Senatorenkammer, Mexiko-Stadt.

A.3.4 José Antonio Durán, Autonome Universität Puebla (Kulturabteilung).

A.3.5 Helio Huesca, Landesregierung (Kulturministerium), Bundesland Puebla.

A.3.6 Dalia Monroy, Gemeindeverwaltung (Kulturamt), Puebla de los Ángeles.

A.3.7 Dr. Rainer Huhle, Kulturamt der Stadt Nürnberg.

A.3.8 Schriftliches Interview mit Herrn Stephan Opitz, Kulturabteilung bei der Staatskanzlei Schleswig-Holstein.

VI. Literatur und Quellen

234

VORWORT

1. Eigentlich wollte ich ursprünglich über Kommunalpolitik schreiben, aber nachdem ich einen kleinen Beitrag über Kulturpolitik von Prof. Nohlen gelesen habe, wurde mir klar, dass das mein Thema sein würde. Außerdem war mir der Kulturbereich gar nicht fremd, denn ich arbeite an einer Musikhochschule und bin auch als Chorleiter tätig. Ebenfalls im Feld der Kulturpolitik hatte ich in Deutschland und in Mexiko einige Erfahrungen gesammelt. Also doch Kulturpolitik. Aber ich kann noch andere Gründe hinzufügen.

Wir leben in der Zeit der Globalisierung, in der die Welt eine zunehmende Tendenz zur Homogenisierung aufweist. Viele kulturelle und geografische Grenzen verschwinden infolge der überraschenden Entwicklung der Kommunikations- und Verkehrsmittel. Es ist auch eine Zeit, die uns gravierende Kontraste unter den Völkern und den Menschen vor Augen führt, ebenso wie zahlreiche Konflikte zwischen Ländern verschiedener Kulturkreise. Unsere Welt wird undurchschaubarer und komplexer, so dass viele Menschen versuchen, wieder in kleinere Räume zurückzukehren. Viele lernen wieder, das Eigene, das Eigentümliche, das Nähere zu schätzen. Anscheinend stehen Globalisierung und Uniformität auf der einen Seite, Regionalisierung und Vielfalt auf der anderen Seite der Entwicklung. Dabei können die föderalen Strukturen eine wichtige Rolle spielen, da sie ein Wettbewerbselement innehaben und einem Gleichgewicht zwischen Einheit und Vielfalt zustreben, die auch abgelegenen Regionen und kleinen Gemeinden Rechnung tragen. Der oft in zentralistischen Staaten festgestellte große Kontrast zwischen Hauptstadt und „Provinz“ kommt also in der Regel nicht zustande (s. Geis 2002: 139-140).

Zudem erleichtert uns die moderne Welt den Zugang zu bestimmten „Kulturgütern“ in Form von Musikaufnahmen, Reisemöglichkeiten, großen Veranstaltungen aller Art, internationalem Austausch, Zuwachs an Museen, unvorstellbaren Kommunikationsmitteln usw., was der Völker- und Menschenverständigung den Weg ebnen sollte. Hier befindet sich m. E. ein sehr wichtiges Aktionsfeld der modernen Kulturpolitik.

Der dritte Grund, warum ich mich mit dem Thema dieser Arbeit beschäftigen wollte, lag an meinem ersten Universitätsstudium, dem der Politikwissenschaft. Angesichts der zunehmenden Wichtigkeit der Kulturforschung in vielen Ländern zieht erstaunlicherweise die Kulturpolitik als Politikfeld in der Politikwissenschaft kaum Aufmerksamkeit an sich. Beispiele in der Fachliteratur der letzten Jahre sind selten, wie z. B. zwei nun sehr bekannte Publikationen von Klaus von Beyme, beide 1998 erschienen. Das erste Buch heißt „Die Kunst der Macht und die Gegenmacht der Kunst. Studien zum Spannungsverhältnis von Kunst und Politik“, der Titel des zweiten lautet „Kulturpolitik und nationale Identität. Studien zur Kulturpolitik zwischen staatlicher Steuerung und gesellschaftlicher Autonomie“. Dazu kommen die Werke von Armin Klein mit dem Titel „Kulturpolitik. Eine Einführung“, zuerst 2003 herausgegeben und bald darauf – 2005 - in einer überarbeiteten und aktualisierten Auflage erhältlich. Daher erklärt sich mein Vorhaben, einen Beitrag zur Erkundung der Kulturpolitik durch eine vergleichende politologische Studie zu leisten.

2. Ich kann auf zweierlei Weise erklären, warum ich Deutschland und Mexiko vergleiche. Der „subjektive“ Grund ist nicht schwer zu verstehen, wie wir gleich sehen werden. Der andere, der „objektive“, wird vor allem in der Einleitung zur vorliegenden Arbeit erörtert. Ich habe mich für beide Länder entschieden, weil ich beide Länder sehr gut zu kennen glaube. In Deutschland habe ich Musik studiert und viele Jahre gelebt, so dass ich mit dem deutschen Kulturleben und mit der deutschen Mentalität vertraut bin. Das bilde ich mir zumindest ein. Mexiko kenne ich auch sehr gut, genauso wie die Schwierigkeiten seines stark zentralisierten Kulturlebens. Ob ich die mexikanische Mentalität verstehe, sei jetzt lieber dahingestellt. Mit der vorliegenden Arbeit möchte ich also bestimmte Umstände der mexikanischen Kulturpolitik untersuchen und für deren Probleme eine Lösung finden.

Weltweit ist Deutschland wegen seines gegenwärtigen und vergangenen Kulturlebens berühmt. Es ist gekennzeichnet durch „eine einzigartige, schützenswerte Kulturlandschaft ... Kaum ein anderes Land der Erde verfügt über eine vergleichbare Dichte von Theatern und Museen, von Chören und Orchestern“ (so der Deutsche Bundestag im Juli 2003, s. Literaturhinweise). Ein zusätzlicher Punkt muss hierbei erwähnt werden, und zwar, dass in Deutschland eine zunehmende Etablierung der Kulturpolitik im Bewusstsein der Bevölkerung und als eigenständiges Politikfeld zu beobachten ist.

Man könnte regelrecht sogar sagen, es gibt hierzulande eine „Kultur der Kulturpolitik“. Als ob das nicht genügend wäre, ist das deutsche Kulturleben durch das ganze Land präsent und nicht nur in der Bundeshauptstadt. In den meisten Staaten der Welt sieht es aber anders aus. In Deutschland also haben wir es mit einer föderal organisierten Kulturtätigkeit zu tun. Sogar im Bereich der Medien ist der kulturelle Pluralismus im föderativen System Deutschlands bemerkbar. Und dies ist gerade der entscheidende Punkt, der am Anfang der vorliegenden Untersuchung steht: Wenn Mexiko auch eine Bundesrepublik ist, warum wird sein Kulturleben nicht föderal organisiert? Handelt es sich dabei lediglich um einen mehr oder minder chronischen Geldmangel? Zwei Elemente stehen deswegen im Blickfeld unserer Erkenntnisinteressen: Föderalismus und Kulturpolitik.

Mexiko ist bekannt für seine außergewöhnliche kulturelle Vielfalt. Nach Indien ist Mexiko das Land mit den meisten Sprachen der Welt: 62! Gastronomie, alte Kulturstätten, Kunsthandwerke jeder Art, ein breites musikalisches Panorama, gut erhaltene Kolonialstadtkerne, zahlreiche Naturschätze... Ob man vielleicht vom Föderalismus mehr profitieren könnte?

3. Es ist mir bewusst, dass ich bei der Benennung der Menschen, die mir beim Schreiben der vorliegenden Arbeit geholfen haben, die Gefahr laufe, ein paar Namen zu vergessen. Trotzdem möchte ich es wagen. An erster Stelle seien meine Eltern und Geschwister erwähnt, die mich immer mit Wort und Tat ermuntert haben, dieses Projekt durchzuführen. Ich denke besonders an Sergio, meinen verstorbenen Bruder.

Spezieller Dank geht an meinen Doktorvater, Prof. Dr. Dieter Nohlen. Bei ihm habe ich nicht nur wie nie früher Politikwissenschaft gelernt, sondern ich habe auch die große Gelegenheit gehabt, einen außerordentlichen Menschen kennen zu lernen, der mich mit Großzügigkeit und intellektueller Genauigkeit, mit strenger, aber freundlicher Hand geleitet und unterstützt hat. Und immer lächelnd, geduldig und humorvoll.

Entscheidend für die Entstehung der Dissertation ist mein kritischer und sorgfältiger „Lektor“ und guter Freund Alexander Harbich. Ihm habe ich sehr viel zu verdanken, genauso wie seiner Frau Waltraud und seiner Tochter Carmen. Ihnen widme ich ganz herzlich meine Bemühungen.

Philip Stöver, mein Kommilitone im Doktorandenkolloquium am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Heidelberg, hat freundlicherweise und mit großer Sorgfalt das Manuskript gelesen und ausführlich kommentiert. Ich bedanke mich bei ihm ganz herzlich.

Außerdem denke ich besonders an meine Freunde Katharina und Willi Lamparth, an Sabine Kümmel und Jürgen Hartl, an Sabine und Erwin Hirsch-Wieler, an Philine und Michael Lautenschläger, an Christiane und Werner Bleisteiner, und an Rebecca Maurer. Ohne ihre wertvolle Hilfe und freundliche Wärme wäre diese Arbeit nie zustande gekommen. Zwei gute Freunde haben mich immer dazu ermutigt zu promovieren: Oscar Morales (+) und Emil Awad.

Für die fachlichen Gespräche, die in dieser Arbeit zitiert werden, und für freundliche Anregungen bin ich Dalia Monroy, José Luis Espinosa Piña, Federico und Alberto Ling Altamirano, Adrián Marcelli Esquivel, Antonio Durán, Helio Huesca und Reiner Huhle zu großem Dank verpflichtet. Technische Hilfe leistete die Computerfachfrau Mónica Spínola, besonders bei der Erfassung der Tabellen im 5. Kapitel.

Die Leitung der Musikfakultät der staatlichen Universität von Veracruz (Xalapa), wo ich meinen Lebensunterhalt verdiene, hat mit ihrer Flexibilität und großem Verständnis meine Reisen nach Deutschland ermöglicht. Ich erwähne ausdrücklich die Direktorin, Guadalupe López, und den Stellvertretenden Direktor, Rafael Toriz.

Herzlich danken möchte ich auch Herrn Pablo A. Villanueva Ramírez, Mitglied der mexikanischen Bundesabgeordnetenversammlung, für seine Hilfe bezüglich der Suche nach Informationen über den Bundeshaushalt. In Anbetracht der schwierigen Quellenlage bei der Finanzierung der mexikanischen Kulturpolitik kommt der freundlichen Hilfe vom Herrn Villanueva eine ganz besondere Bedeutung zu.

Ein besonderer Dank gilt der Universität Heidelberg, die mir die Gelegenheit gegeben hat, in einer so berühmten und angesehenen Institution zu promovieren. Bei den Kolloquien des Institutes für Politische Wissenschaft habe ich von meinen Mitdoktoranden auf freundliche Weise wertvolle fachliche Anregungen bekommen.

Frau Ulrike Blumenreich und Herr Jörg Hausmann von der Kulturpolitischen Gesellschaft Bonn waren außerordentlich hilfsbereit und ermöglichten mir, in der Bibliothek der „KuPoGe“ zu forschen.

Herr Adrián Marcelli vom Nationalen Kulturrat in Mexiko Stadt überreichte mir freundlicherweise wichtige und schwer zu findende Bücher und Information über die mexikanische Kulturpolitik.

Der Zufall spielte auch eine wichtige Rolle im Laufe der vorliegenden Arbeit. Ich meine hiermit die Begegnung mit Herrn Dr. Stephan Opitz im Zug unterwegs nach Nürnberg, im Januar 2006. Er ist Leiter des Referates Kulturelle Grundsatzfragen und stv. Leiter der Kulturabteilung an der Staatskanzlei in Schleswig-Holstein. Mit großer Offenheit hat er danach auf meine schriftlichen Fragen hinsichtlich der Übertragungsfähigkeit des deutschen kulturpolitischen Modells geantwortet.

Schließlich bedanke ich mich bei dem Personal der folgenden Bibliotheken: Bibliothek des Institutes für Politische Wissenschaften der Universität Heidelberg, des Max Planck Institutes Heidelberg, des Institutes für Politikwissenschaft der Universität Erlangen, des Institutes für Politikwissenschaft der Universität Tübingen, des Ludwig-Uhland-Institutes für empirische Kulturwissenschaft Tübingen, der Kulturpolitischen Gesellschaft Bonn, der *Universidad Iberoamericana* in Puebla de los Ángeles, des dortigen *Museo Amparo* und des *Colegio de Veracruz* in Xalapa.

Nach dieser allgemeinen Danksagung muss ich allerdings ausdrücklich betonen, dass ich allein für die möglichen Fehler, mangelhaften Interpretationen oder Irrtümer in der vorliegenden Untersuchung die Verantwortung trage.

Ich stelle überzeugt fest, das Schreiben dieser Arbeit hat mir dabei geholfen, Deutschland und Mexiko – die Länder, wo ich zuhause bin - besser zu verstehen und zu schätzen. Wenn ich damit einen Beitrag zur besseren Verständigung der Kulturpolitik und der Föderalismusmodelle beider Länder leisten kann, werde ich zufrieden sein.

Heidelberg, Ostern 2008

Herminio S. de la Barquera y A.

Die Föderalisierung der Kulturpolitik in Mexiko: Deutschland als Modell?

Einleitung

Zielsetzung

Die Politikwissenschaft beschäftigt sich u.a. mit dem Zusammenleben der Menschen als Bürger in der Gesellschaft und mit der Frage, wie dieses Zusammenleben unter institutionellen, prozeduralen und sachlich-materiellen Gesichtspunkten „allgemein verbindlich geregelt werden soll und geregelt ist“ (Nohlen / Schultze 2002a: 671). Empirische und normative Fragen, bezogen auf die drei Dimensionen des Politischen, bestimmen auch die vorliegende Untersuchung. Sie befasst sich mit dem politischen System und dem politischen Prozess, vor allem aber mit der Staatstätigkeit in einem spezifischen Feld, der Kulturpolitik. Diese Aufgaben müssen sich auf die Basis einer für wissenschaftliche Studien geeigneten Methode stützen. Die politikwissenschaftliche Analyse kann sich verschiedener Methoden bedienen. Wir werden für unsere Zwecke die vergleichende Methode anwenden.

Das Ziel unserer Untersuchung ist herauszufinden, worin sich die Elemente der materiellen Dimension der Politik („policy“) im Bereich der staatlichen Kulturtätigkeit Mexikos von denen der Bundesrepublik Deutschland unterscheiden und worauf die Differenzen zurückzuführen sind. Ausgehend von markanten Unterschieden in der kulturpolitischen Entwicklung beider Länder soll festgestellt werden, ob es möglich ist, das deutsche Modell der Kulturpolitik auf Mexiko zu übertragen, beziehungsweise ob einige Elemente davon als Orientierungs- oder Bezugspunkte der kulturpolitischen Entwicklung Mexikos dienen könnten.

Die Kulturpolitik als staatliche Tätigkeit wird vor allem in ihrer föderalistischen Voraussetzung, Prägung und Zukunftsperspektive untersucht. Nicht nur die Bundesrepublik Deutschland, auch Mexiko ist ein Bundesstaat. Wir stehen hier aber vor der Tatsache, dass Mexiko zwar laut Verfassung von 1917 eine demokratische, repräsentative und föderative Republik ist (Art. 40 PV, s. Abkürzungsverzeichnis). In Wirklichkeit aber wird Mexiko traditionell stark zentralistisch regiert (siehe Kapitel 4). Richtlinien und Maßstäbe der Kulturpolitik ergehen vom Zentrum. Zudem spielt sich das politische, wirtschaftliche und kulturelle Leben des Landes vornehmlich in der Bundeshauptstadt ab.

Die Ereignisse am Ausgang des 20. Jahrhunderts lassen uns zum ersten Mal seit 70 Jahren eine ganz andere Entwicklung in Mexiko beobachten und wecken auch für das mexikanische Kulturleben neue Hoffnungen. Im Juli 2000 wurde erstmals ein Präsident gewählt, der nicht der Institutionellen Revolutionären Partei (PRI, Partido Revolucionario Institucional) angehört: Vicente Fox Quezada, der Mitglied der seit 1939 wichtigsten Oppositionspartei des Landes ist, der Partei Nationale Aktion (PAN, Partido Acción Nacional). Diese politische Veränderung brachte es mit sich, dass teilweise neue, allerdings deswegen nicht immer erfahrene politische Akteure das Steuer in einer vor einigen Jahren noch nicht geahnten neuartigen politischen Konstellation übernahmen. Das Land sucht jetzt seinen neuen Weg beim politischen Übergang zur etablierten Demokratie und zur föderalen Ordnung mit einer immer besser informierten und interessierteren Bevölkerung, die eine aktivere Rolle in der bisher unbekannten, nun aber sehr lebendig gewordenen, politischen Konkurrenz übernommen hat. Diese neuen Voraussetzungen können ermöglichen, dass Mexiko endlich zu einer wirklichen demokratischen und föderalistischen Republik wird. Auch für die Kulturpolitik, den Gegenstand unserer Arbeit, ist die neue Lage besonders viel versprechend: Mexiko ist von der Kulturtradition her gesehen ein äußerst reiches und vielfältiges Land, das von einem demokratischen und föderalen politischen System sehr stark profitieren könnte.

In dieser Untersuchung wählen wir Deutschland als „Bezugspunkt“, denn hier ist die Kulturpolitik föderal organisiert und auf allen Ebenen des politischen Systems mit reger Vielfalt präsent. Außerdem wird es für sein Kulturleben weltweit hoch angesehen. Insbesondere in institutioneller Hinsicht bietet Deutschland eine bessere Vergleichsmöglichkeit als beispielsweise das zentralisierte Frankreich oder Spanien. Zwar gewinnt die spanische Kulturförderung immer mehr Ansehen, doch weist Spanien hinsichtlich seines politischen Systems größere Unterschiede zu Mexiko auf als Deutschland.

Der Föderalismus ist außerdem eines der wichtigsten Prinzipien des Staatsaufbaus in Deutschland. Er prägt ihr politisches Leben derart, dass Loewenstein empfahl, um den „Föderalismus in seinem letzten Raffinement“ zu studieren, sich an Deutschland zu halten (s. Kilper / Lhotta 1996: 16; s. a. Burdeau 1985: 193).

Im Zentrum dieser Arbeit steht der Vergleich beider Länder zum Zweck der Analyse praktischer politischer Probleme. Daraus ergibt sich das Hauptanliegen in dieser Arbeit: Wir nutzen wissenschaftliche Theorien und Methoden mit dem Ziel, einen wichtigen und aktuellen Problemkreis in Mexiko besser verstehen zu können, um so die Überwindung von Missständen zu ermöglichen.

Grundfragestellung

Um das Ziel unserer Untersuchungen zu erreichen, gehen wir von folgender Grundfragestellung aus: In welchen Aspekten der materiellen Dimension der Politik („policy“) unterscheiden sich die Bundesrepubliken Mexiko und Deutschland im Feld der Kulturpolitik und worauf ist dies zurückzuführen?

Folgende Unterfragen stellen sich dabei:

1. Welche Unterschiede bestehen zwischen den formalen und prozessualen Dimensionen („polity“ bzw. „politics“) der Kulturpolitik beider Länder?
2. Wie lassen sich „polity“ und „politics“ als unabhängige Variablen betrachten?
3. Ist in der mexikanischen Verfassung und in den entsprechenden Institutionen und Wegen der Entscheidungsfindung eine zentralisierte Kulturpolitik angelegt oder hat sie sich verfassungswidrig durchgesetzt?
4. Wenn letzteres zutrifft: Warum ist das passiert?
5. Sind manche Erfahrungen und Elemente der deutschen Kulturpolitik („polity“ und „politics“) als übertragbar zu bewerten bzw. könnten sie als Orientierungs- oder Bezugspunkte für Mexiko herangezogen werden?
6. Sind in Mexiko ähnliche Ergebnisse wie in Deutschland zu erwarten, wenn das deutsche kulturpolitische Modell bzw. wenn Teile davon übertragen werden?
7. Wenn nur bedingt ähnliche Ergebnisse zu erwarten wären, stellt sich die Frage, welche Variablen sich identifizieren lassen können, die die Unterschiede zwischen den Ergebnissen ähnlicher unabhängiger Variablen bewirken.
8. Unter welchen politischen Bedingungen können möglicherweise die übertragbaren Elemente erfolgreich sein?

Relevanz

Die oben genannte Grundfragestellung halten wir aus folgenden Gründen für relevant:

- (a) Obwohl die Kulturpolitik ein wichtiger, komplexer Bereich der staatlichen Aktivitäten sein sollte, steht sie noch immer nicht im Blickfeld politikwissenschaftlichen Interesses in Mexiko, nicht nur hinsichtlich ihrer notwendigen und dringenden Aufgaben, sondern auch hinsichtlich der Rolle, die Bund, Ländern und Gemeinden in diesem Politikfeld zufallen. Dies wäre gerade jetzt wichtig zu erörtern, weil sich das Land mit einem Regimewechsel im Aufbruch befindet und überall von einem „Neuen Föderalismus“ gesprochen wird (Fix-Zamudio / Valencia 2001: 951 ff.). Außerdem ist in der letzten Zeit unter einigen politischen Akteuren die Rede von einer neuen Orientierung und Organisation der Kulturpolitik wieder lebendig geworden. Unter der Prämisse, dass die Zeit reif und die Voraussetzungen für eine neue Organisation der Kulturpolitik gegeben sind, könnte unsere Arbeit dazu beitragen, das Wissen über dieses Politikfeld zu erweitern, konflikträchtige Elemente zu identifizieren und Wege zu möglichen Lösungen anzuregen.
- (b) Nach unserem Wissen existiert zurzeit keine wissenschaftliche Arbeit über das Thema Kulturpolitik und Föderalismus in Mexiko, die vom Zusammenhang der formalen, prozeduralen und materiellen Politikdimensionen ausgeht, die gegenwärtige Lage deskriptiv erfasst, eine kritische Analyse anstellt und begründete Vorschläge föderaler kulturpolitischer Entwicklung unterbreitet.
- (c) Es ist uns auch keine Studie über Kulturpolitik bekannt, in der Mexiko und Deutschland verglichen werden. Unsere Absicht besteht darin, u. a. herauszustellen, ob und wie das lateinamerikanische Land möglicherweise Lehren aus den Erfahrungen eines prominenten Vertreters föderaler Staatsorganisation mit ausgeprägter kultureller Dezentralisierung ziehen könnte. Es wird unterstellt, dass es für die mexikanische Debatte sinnvoll ist, in Fragen föderaler kulturpolitischer Tätigkeit

einen Fall aufzuspüren, der mögliche Lösungen anbietet oder als Bezugs- und Orientierungspunkt dienen könnte. Diesen Fall gibt in unserer Studie Deutschland ab.

- (d) Dies alles bedeutet, dass unsere Fragestellung „politisch“ motiviert ist, weil sie mit dem Abbau von alten und unseres Erachtens nicht funktionsfähigen Strukturen, Denkweisen und Verhaltensformen in Mexiko zu tun hat und weil sie sich mit der Suche nach verwendbaren Vorschlägen für eine bessere Realisierung der staatlichen und gesellschaftlichen Kulturangelegenheiten beschäftigt.

Gegenstand

Bei der Verwendung des Vergleichs als wissenschaftliche Methode sei darauf hingewiesen, dass wir über eine vergleichende Forschung erst sprechen können, wenn sie eine Erklärung zu den untersuchten Phänomenen anstrebt (Nohlen 2002h: 1034). Da wir uns von Anfang an fragen, wie die staatliche Kulturtätigkeit Mexikos strukturiert ist und wie sie sinnvoller gestaltet werden könnte, welche Motive und Interessen dabei eine erklärende Rolle spielen und mit welchen Folgen gerechnet werden muss, sind uns Aufgaben kausaler Analyse gestellt. Um wissenschaftlich gut fundierte Antworten zu erhalten, werden wir den Zusammenhang verschiedener Variablen prüfen, um die gegenwärtige kulturpolitische Lage in Mexiko verstehend zu erklären, um danach einige Bedingungen für ihre Veränderung bzw. Bewältigung zu erörtern. Hierzu dient uns der Vergleich mit Deutschland.

Während einige Politikfelder in einem föderativen System nicht unbedingt „föderal“ organisiert sein müssen (z. B. Verteidigungs-, Finanz-, Einwanderungs-, Außen-, Gesundheitspolitik, u. a.), ist die Kulturpolitik ein sehr klarer Spiegel der Präsenz eines realen Föderalismus (siehe dazu Kapitel 2). Und: „In welchem Ausmaß bundesstaatliche Strukturen Wettbewerb und Vielfalt fördern, zeigt sich im kulturellen Bereich besonders deutlich...“ (Laufer / Münch 1998: 32). Bei der vorliegenden Arbeit geht es also nicht nur um die Kulturpolitik, sondern vielmehr um die Kulturpolitik in einer Bundesrepublik. Deswegen ist der Föderalismus ein wesentlicher Gegenstand unserer Überlegungen. Argumentationen für oder gegen ihn sind für unsere Zwecke allerdings nicht nötig: Der Föderalismus darf weder in Mexiko (laut Verfassung) noch in Deutschland (laut Grundgesetz) aufgehoben werden. Es besteht dementsprechend kein Bedürfnis zu versuchen, eine wahre oder vermeintliche Überlegenheit der föderal organisierten politischen Systeme gegenüber anderen Staatsformen zu behaupten oder zu begründen. Außerdem, auch wenn einerseits in der letzten Zeit in vielen Bundesstaaten eine deutliche Neigung zur Zentralisierung und Unitarisierung zu beobachten ist, so sind andererseits ebenfalls Anzeichen einer „territorialen Reorganisation politischer Herrschaft“ zu verzeichnen. Dabei gewinnen Stichworte wie Regionalisierung, Dezentralisierung und Föderalisierung (bzw. „Reföderalisierung“) sehr stark an Bedeutung (s. Kilper / Lhotta 1996: 75).

Eingrenzung und Forschungsstrategie

Wie bereits gesagt, beschränken wir unsere Vergleichsfälle auf zwei, auf Deutschland und Mexiko am Anfang des 21. Jahrhunderts. Für beide Länder analysieren wir die drei Dimensionen der Kulturpolitik, weil die politischen Institutionen, Prozesse, Verhaltensweisen und Felder nebeneinander untersucht werden müssen (vgl. von Beyme 1988: 7), um die verschiedenen Beziehungen der abhängigen und unabhängigen Variablen besser zu verstehen (s.u.). Dieses Vorgehen wird auch dadurch nahe gelegt, dass die Kulturpolitik beider Länder sehr verschieden ist. Jedoch werden wir beide Länder nicht mit der gleichen Gewichtung miteinander vergleichen: Die besondere Aufmerksamkeit liegt auf Mexiko, während der Vergleich zu Deutschland vor allem praktischer Natur ist, um mögliche Lösungsansätze besser auffinden zu können. Unsere Ausführungen hinsichtlich der deutschen Kulturpolitik beschränken sich allerdings auf ihre aktuelle Situation ohne die kulturpolitischen Beziehungen zu der Europäischen Union zu besprechen.

Bei unserer vergleichenden Studie anerkennen wir die Tatsache, dass auf Grund der niedrigen Zahl der Fälle generalisierende Aussagen sich schwerlich machen lassen. Wir haben deswegen keine Hypothese, zumindest keine, die für die Methode bestimmend ist. Aber man kann von einer als zentralem Punkt dieser Studie zu betrachtenden Annahme ausgehen: Wir wollen untersuchen, ob das deutsche Modell der Kulturpolitik oder

bestimmte Erfahrungen und Aspekte, die man ihm abgewinnen kann, als Orientierungs- oder Bezugspunkt für die Kulturtätigkeit des mexikanischen Staates dienen könnten. Dies sind insbesondere drei:

1. die Erfahrungen der Kooperation unter den verschiedenen politischen Ebenen,
2. die Kulturtätigkeit der Länder und Kommunen,
3. die Dezentralisierung von Kompetenzen, Mitteln und Entscheidungen.

Es sei aber ausdrücklich betont, dass bei der Erörterung dieser drei Aspekte die Übertragungsintention stets präsent ist. Es kann sich bei ihr freilich nicht bloß um ein Nachahmen oder ein Kopieren des ganzen Modells handeln. Der Vergleich in der Politikwissenschaft dient dazu, systematisch Unterschiede und Ähnlichkeiten von mindestens zwei Fällen herauszuarbeiten. Vor allem im Politik beratenden Kontext wird weiter nach der Übertragbarkeit gemachter Erfahrungen gefragt, ob allgemein erfolgreiche Problemlösungen von einem politischen System auf ein anderes übertragen werden können (Lauth 2002: 16). Auf die Prüfung dieser Frage soll unsere besondere Aufmerksamkeit gerichtet sein. Könnte das deutsche Föderalismusmodell überhaupt in anderen Staaten erfolgreich anwendbar sein? Was sich in Deutschland bewährt hat, muss nicht ohne weiteres auf ein anderes politisches System mit Erfolg übertragbar sein. Hier spielen die Kontextfaktoren eine entscheidende Rolle. Mit Blick auf die Kulturpolitik verstehen wir in der vorliegenden Arbeit unter „dem ganzen deutschen Modell“ allerdings lediglich seine kooperativen, keinesfalls die problematischen Teile, etwa die Politikverflechtung, die in Deutschland ein Ergebnis der Struktur und Kompetenzen des Bundesrats ist, während der mexikanische Senat eine andere Konstruktion und andere Aufgaben aufweist. Aufgrund solcher strukturellen Verschiedenheiten müssen sich die oft kritisierten Begleiterscheinungen oder Folgen des deutschen Modells allerdings anderswo nicht unbedingt einstellen.

Die vorliegende Arbeit ist heuristisch-exploratorischer Natur, da sie die Gewinnung von Erkenntnissen und Lösungsansätzen sucht. Dabei werden lediglich Teilaspekte beider politischen Systeme untersucht und verglichen, nämlich nur die staatliche Tätigkeit der Kulturförderung als abhängige Variable. Die möglichen Einflussfaktoren der formalen und der prozeduralen Dimensionen werden als unabhängige Variablen betrachtet; sie sind nur interessant, weil sie die „policies“ beeinflussen. Was den Zusammenhang dieser zu vergleichenden Variablen anbelangt, gehen wir von einer „Ähnlichkeit“ aus, obwohl Mexiko und Deutschland an sich, d.h. in vielen anderen Hinsichten, sehr unähnlich sind. Sie liegen in sehr verschiedenen geographischen Regionen mit deutlich unterschiedlichen kulturellen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedingungen (siehe Anhang). Wenn die konkreten Phänomene bzw. die Ausprägungen unterschiedlich sein sollten, vergleichen wir die funktionalen Äquivalente (s. dazu Nohlen 2002i: 1024; vgl. auch Berg-Schlosser / Stammen 1992: 129 – 130).

Die in dieser Arbeit verwendeten Informationen entsprechen dem Stand vom Juli 2007.

Gliederung

Die vorliegende Arbeit ist folgendermaßen aufgebaut: Im ersten Teil werden die systematischen Grundlagen erörtert und definiert. Dabei werden die beiden Hauptbegriffe unseres Themas, nämlich „Föderalismus“ und „Kulturpolitik“, erklärt, um den Ausgangspunkt unserer Überlegungen klarzustellen. Ebenso wird die Bedeutung und Reichweite der vergleichenden Methode politischer Systeme in Bezug auf unsere Arbeit besprochen.

Der zweite Teil vergleicht den Föderalismus (4. Kapitel) und die Kulturpolitik (5. Kapitel) unserer zwei Studienfälle Deutschland und Mexiko. Im 5. Kapitel findet eine Auseinandersetzung mit den verschiedenen Aspekten der formalen, prozeduralen und materiellen Dimensionen der Kulturpolitik in beiden Ländern statt, wie z.B. Grundgesetz und Gesetzgebung, Normen, Institutionen, Aufgabenverteilung, Entscheidungsfindung und Entscheidungsdurchsetzung, Parteien und Verbände, Ziele, Aufgaben und Ergebnisse der Kulturpolitik usw. Im Fall Deutschlands wird unser Augenmerk auf die Kooperation der „dritten Ebene“, auf die Kulturtätigkeit der Länder und Kommunen und auf die Dezentralisierung der Kulturpolitik gerichtet. Im Fall Mexikos betrachten wir vor allem die neuen kulturpolitischen Voraussetzungen nach dem Regimewechsel im Jahre 2000. Ebenfalls wird auf die Analyse der Hintergründe und Probleme der nationalen Kulturpolitik eingegangen.

Der dritte und letzte Teil ist in zwei Kapitel gegliedert. Zuerst (im Kapitel 6) geht es darum, einen Vergleich der verschiedenen untersuchten Variablen und Befunde beider Länder darzustellen und zu interpretieren, um im 7. Kapitel das wichtige Thema der möglichen Übertragbarkeit von Lösungsansätzen des deutschen Modells oder eines Teils davon auf Mexiko zur Diskussion stellen zu können. Ein wichtiger Punkt dieses Kapitels ist die Erörterung der notwendigen Bedingungen für die Übertragung deutscher Elemente der „polity“ und „politics“ auf Mexiko sowie die Untersuchung der Variablen, die die möglichen Unterschiede der Ergebnisse erklären können. Die gewonnenen Erkenntnisse fassen wir dann auch im 7. Kapitel zusammen und enden mit einer Schlussbemerkung.

Zur besseren Übersicht befinden sich im Anhang wichtige Zahlen und Informationen unserer beiden Studienfälle sowie wichtige, in der vorliegenden Arbeit zitierte Textteile. Mit der schriftlichen Fassung der von uns mit verschiedenen kulturpolitischen Akteuren durchgeführten Gespräche schließen wir diese Forschungsarbeit.

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BKM	Beauftragte der Bundesregierung für Angelegenheiten der Kultur und der Medien (Staatsminister beim Bundeskanzler bzw. bei der Bundeskanzlerin für Angelegenheiten der Kultur und der Medien)
Bpb	Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CDU	Christlich-Demokratische Union
CONACULTA	<i>Consejo Nacional para la Cultura y las Artes</i> (Nationaler Rat für Kultur und Künste, Mexiko)
CONAGO	<i>Conferencia Nacional de Gobernadores</i> (Nationale Konferenz der Gouverneure, Mexiko)
CSU	Christlich-Soziale Union
EU	Europäische Union
FDP	Freie Demokratische Partei
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
INAH	<i>Instituto Nacional de Antropología e Historia</i> (Nationales Institut für Anthropologie und Geschichte, Mexiko)
INBA	<i>Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura</i> (Nationales Institut der Schönen Künste und Literatur, Mexiko)
INEGI	<i>Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática</i> (Nationales Institut für Statistik, Geographie und Informatik, Mexiko)
KMK	Ständige Konferenz der Kulturlminister der Länder
PAN	<i>Partido Acción Nacional</i> (Partei Nationale Aktion, Mexiko)
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
PRD	<i>Partido de la Revolución Democrática</i> (Partei der Demokratischen Revolution, Mexiko)
PRI	<i>Partido Revolucionario Institucional</i> (Institutionelle Revolutionäre Partei, Mexiko)
PV	Politische Verfassung der Mexikanischen Vereinigten Staaten (<i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>)
SEP	<i>Secretaría de Educación Pública</i> (Bundesbildungsministerium, Mexiko)
SCJN	<i>Suprema Corte de Justicia de la Nación</i> (Oberster Nationaler Gerichtshof, Mexiko)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
UNAM	<i>Universidad Nacional Autónoma de México</i> (Nationale Autonome Universität Mexikos)

N. B.: 1) In der vorliegenden Arbeit wird aus praktischen und sprachlichen Gründen auf die Nennung der weiblichen Funktionsbezeichnungen verzichtet. In all solchen Fällen schließt die männliche Form die weibliche selbstverständlich ein.

2) Die Geldbeträge in dieser Untersuchung wurden von mexikanischen Pesos in Euro umgerechnet. Dabei wurde ein Wechselkurs von 15 Pesos für einen Euro zugrunde gelegt. Unserer Meinung nach ist dies ein „maximaler“ Wechselkurs, der bis heute noch nicht erreicht wurde. Der tatsächliche Wechselkurs bewegte sich in den letzten Jahren zwischen 12,50 und 15,00 Pesos gegenüber dem Euro.

1. Teil

SYSTEMATISCHE GRUNDLAGEN

Kapitel 1

Der Föderalismus als Organisationsprinzip

Der Föderalismus ist der gerechte Aufbau der Ordnungen, nämlich der Aufbau von unten. Das ist die Schöpfungsordnung. Alle Ordnungen sind um des Menschen willen, und nie ist der Mensch um der Ordnungen willen. Beim einzelnen Menschen ist darum anzufangen.

Emil Brunner¹

1.1 Einführung.

Der Föderalismus genießt heutzutage eine sehr verbreitete Popularität, nicht nur in den beiden Ländern unserer Arbeit, sondern überall in der ganzen Welt. In dem ersten Kapitel der vorliegenden Arbeit werden wir uns diesem Begriff widmen, denn Mexiko und Deutschland sind ja beide föderative Republiken. Aber es geht dabei lediglich darum, über seine für die Zwecke dieser Studie bedeutende Kennzeichen zu sprechen, eben diejenigen, die den Föderalismus als ein Organisationsprinzip erklären. Das ist insofern notwendig, weil der Föderalismus ein sehr komplexes Phänomen ist, das aus verschiedenen Blickwinkeln betrachtet werden kann (s. Kilper / Lhotta 1996: 72). Obwohl es möglich ist, von mehr oder weniger gleichartigen Merkmalen zu sprechen, haben wir es in der Wirklichkeit mit großen und deutlichen Unterschieden zu tun, die auf verschiedene Traditionen, Kulturkreise, historische Erfahrungen usw. zurückzuführen sind (Serra 2000: 555). Dieses Phänomen ist außerdem ständig Wandlungen ausgesetzt, je nach Zeit und Ort. Es handelt sich hier um eine „historische Individualität“ (Kilper / Lhotta 1996: 73). Als dynamisches System hat der Föderalismus so verschiedene nationale und zeitliche Ausprägungen, so „vielfältige Gesichter“, dass es sehr schwierig ist, ein relativ einheitliches theoretisches Kriterium zu finden: die Beschreibung kann zu einem Modell führen, zu einem Schema, nicht aber zu einem Prototypen (Burdeau 1985: 201-202). Für manche Autoren ist aber die Verwirklichung des Föderalismus in den Vereinigten Staaten von Amerika paradigmatisch und vorbildlich (Wheare 1963, zit. bei Kilper / Lhotta 1996: 61).

Unsere Realität kennzeichnet sich also nicht durch eine Art „Theorie des Föderalismus“, sondern durch eine rege Mannifaltigkeit der föderalen Systeme, wobei man die interdependenten Beziehungen zwischen Regierungen, Parlamenten, Gerichten, Parteien und Verbänden studieren muss (Burdeau 1985: 202; Kilper / Lhotta 1996: 72-73). Vom Schema eines abstrakten föderalen Staates ausgehend kann man die schon existierenden oder werdenden föderalen Systeme erörtern. Darum geht es, meint Burdeau, einer Theorie des Föderalismus (1985: 203).

Die Föderalismusforschung in der Bundesrepublik Deutschland war im Wesentlichen bis vor wenigen Jahren ein Gebiet der Rechtswissenschaften (dazu eingehend Deuerlein 1972: 310; Fürst / Hesse / Richter 1984: 18 ff.; s. auch Laufer / Münch 1998: 25), wie es in Mexiko immer noch der Fall ist. In der vorliegenden Arbeit gehen wir aber über das Verfassungsrechtliche hinaus. Das bedeutet, dass wir uns also nicht mit der Analyse der formalen Verhältnisse zufrieden geben. Wir unternehmen auch die Untersuchung der politischen Prozesse und Interaktionen im Bereich der Kulturpolitik in den beiden von uns gewählten Bundesrepubliken. Zuerst aber wollen wir uns mit dem Thema „Föderalismus“ beschäftigen, der Staatsform unserer beiden Studienfälle.

¹ Emil Brunner, zit. bei Deuerlein 1972: 324, aus: „Gerechtigkeit. Eine Lehre von den Gründen der Gesellschaftsordnung“. Zürich 1943: 159.

1.2 Der Föderalismus in der Welt und seine Aktualität.

Wenige Jahre nach der Beendigung ihres Unabhängigkeitskrieges haben sich die Vereinigten Staaten von Amerika, als erstes Land überhaupt in der Welt, als föderalistisch bezeichnet. Ihr staatsrechtlicher Aufbau war eben der Föderalismus, verankert in der Verfassung von 1787. Langsam, aber unaufhaltsam verbreitete sich dieser Begriff vor allem über Europa und die jungen freien Länder Lateinamerikas. Obwohl die Wortbedeutung am Anfang staatsrechtlichen Sinnes war, finden wir bald allmählich einen gesellschaftswissenschaftlichen (sozialphilosophischen) Sinn (von Nell-Breuning / Sacher 1948: 165; s.u. 1.4.1). Heute, so Zeller, zählt der Begriff *Föderalismus* „zu den etablierten Standards im Bewusstsein der Nachrichtenkonsumenten“, und der Bundesstaat – verstanden hier als die staatsrechtliche Organisationsform des Föderalismus – ist laut Bothe zu einem „rechtspolitischen Exportschlager“ geworden (beide zit. bei Kilper / Lhotta 1996: 15). Obwohl föderative Staaten heutzutage nicht besonders zahlreich sind, machen sie über ein Drittel der Weltbevölkerung aus (Wachendorfer-Schmidt 2000: 1). Von 193 selbstständigen Ländern in der ganzen Welt sind ihrer Verfassung nach lediglich 24 als föderalistisch zu bezeichnen, unter ihnen Argentinien, Äthiopien, Deutschland, Komoren, Kanada, Malaysia, Mexiko, Österreich, die Schweiz, Sudan, die Vereinigten Staaten von Amerika, Venezuela und die Vereinigten Arabischen Emirate.² Die Unterschiede zwischen den föderativen Staaten der Welt können erheblich sein, nicht nur was den Abstand von gesetzlicher Ordnung und politischem Alltag betrifft, sondern auch was Zahl, Größe und Kompetenzen der Gliedstaaten anbelangt (dazu Kilper / Lhotta 1996: 15). Und wenn man bei vielen anderen Staaten bestimmte eigentlich als föderalistisch zu interpretierende Merkmale wie z.B. Konföderationen, assoziierte Staaten, Kondominien, regionale Gliederung usw. sucht, könnte man nach Elazar sagen, über 70 % der Länder der Welt weisen in irgendeiner Form eine föderale Ordnung oder Elemente föderativer und dezentralisierter Organisation auf (s. Kilper / Lhotta 1996: 15; Laufer / Münch 1998: 36).

Wir kommen nun zurück zu den als föderalistisch zu bezeichnenden Ländern und ihren Differenzen. Schultze (2001: 129; auch 1991: 226, 227) spricht über das Verhältnis von Territorialität und nationaler Identität, einen sehr wichtigen Punkt, um die Struktur föderaler Systeme verstehen zu können. Je nach ethnisch-kulturellen, sprachlichen und konfessionellen Strukturen wird man eine reiche Palette von der Homogenität des Nationalstaates bis hin zu ausdifferenzierten multinationalen Gesellschaften vorfinden. So sind beispielsweise die Bundesrepublik Deutschland bei ihrer Entstehung und Österreich homogene föderale Staaten, d. h. ohne ethnisch-kulturelles Konfliktpotential. Die nationale Identität in den Vereinigten Staaten und Australien ist nicht über die kulturellen Unterschiede definiert, da der Anpassungsdruck für die Minoritäten beträchtlich ist. Solche Unterschiede sind übrigens in beiden Ländern nicht territorial verfestigt. Dagegen sind die multikulturellen Strukturen in Belgien und in der Schweiz segmentiert und territorial bezogen, wobei der Föderalismus im erstgenannten Land kein gutes Ergebnis in Bezug auf Integration hat bisher beitragen können. Kanada seinerseits charakterisiert sich durch ein territorial bezogenes Spannungsverhältnis ethnisch-kultureller Natur, nicht nur vom anglophonen - frankophonen Dualismus, sondern auch von nicht-europäischer Einwanderungsströmung geprägt. Mexiko zuletzt – fügen wir hinzu - ist zwar nicht so homogen wie Österreich, was das ethnisch-kulturelle Konfliktpotential angeht, aber eine „mexikanische Identität“ bzw. „Zugehörigkeit“ wird von niemandem in Frage gestellt, so dass Segregationstendenzen wie in einigen Provinzen Kanadas nicht zu finden sind. Die Integrationsbemühungen von Teilen der Bevölkerung sind aber durch die kulturelle, die wirtschaftliche und teilweise auch durch die geographische Lage erschwert, denn die Unterschiede in diesen Aspekten können beträchtlich sein. Was gesucht wird, lautet also anscheinend nicht „Segregation“, sondern „Integration“.

Auch wenn die Zahl der föderalen Republiken relativ klein ist, abgesehen von der Frage, ob sie nicht nur nach der jeweiligen Verfassung, sondern auch in der Praxis das Kriterium der Bundesstaatlichkeit erfüllen, ist eine weltweite Aktualität der Föderalismus-Idee und -Diskussion zu verzeichnen (s. Laufer / Münch 1998: 35). Die Ursachen für diese Aktualität in der Wissenschaft und im politischen Alltag sind folgende (nach Laufer / Münch 1998: 36):

- Immer mehr Nationalstaaten geben Souveränitätsrechte an eine supranationale Organisation ab, beeinflusst von der Föderalismus-Idee: etwa 60 souveräne Staaten haben z. Z. vertraglich begründete Zusammenschlüsse mit konföderalem Charakter unterzeichnet.
- Die Überwindung von gemeinsamen Problemen globalen Ausmaßes ist mit den traditionellen Mitteln nationalstaatlicher Politik nicht mehr möglich.

² Eigene Berechnung des Verfassers nach Angaben in: Harenberg 2003: 458 ff.

- Da heutzutage mindestens 170 Nationalstaaten multiethnisch sind, gewinnen föderative Ideen und Organisationsformen an Bedeutung, um die Einheit und Bestand des Nationalstaates zu sichern.

Die Föderalismus-Idee spiegelt sich anscheinend nicht nur in den Strukturen und Arbeitsformen von verschiedenen Staaten, sondern auch in der Analyse internationaler Institutionen: Autoren wie beispielsweise Bülck (zit. bei Deuerlein 1972: 312) sind der Meinung, dass die Organisation der Vereinten Nationen Elemente einer Bundesstaatlichkeit in sich trüge: „...Die föderative Gleichberechtigung aller Mitglieder bringt die Vollversammlung zum Ausdruck. Die hegemoniale Führung zur Erhaltung des Friedens obliegt dem Sicherheitsrat (aus den fünf Großmächten bestehend, d. Verf.), denen sechs andere Mitgliedstaaten zum föderativen Machtausgleich beigeordnet werden.“ Was aber die Europäische Union betrifft, wo viele eine föderale Organisation zu sehen glauben, sind ihrerseits Münch, Meerwaldt und Fischer (2002: 50) gegen eine solche Auffassung, denn ein Mehrebenensystem und die Verteilung der Kompetenzen zwischen Union und Mitgliedstaaten reichten dazu nicht aus: „...Föderalismus ist auf demokratische und transparente Verfahren sowie die demokratische Legitimation seiner Institutionen und Akteure angewiesen. Eine Föderalisierung der Europäischen Union ist nur dann möglich, wenn die organisatorische Ausgestaltung der Europäischen Union (Institutionen und Akteure, Verfahren, Aufgabenverteilung) von ihren Bürgerinnen und Bürgern als legitim anerkannt wird“ (dazu s. auch Kilper / Lhotta 1996: 36).

1.3 Der Begriff und die Entstehungsformen der föderalen Ordnung.

1.3.1 Ursprung des Begriffes.

Etymologisch gesehen, leitet sich der Begriff „Föderalismus“ vom lateinischen Wort *foedus*, *foederis* ab, was so viel bedeutet wie Bund, Bündnis oder Vertrag. Wir finden beispielsweise bei dem römischen Dichter Publius Ovidius Naso (43 v. Chr. – 18 n. Chr.) den Ausdruck „*foedus sociale*“, womit er die Gesellschaft und vor allem die Gesellschaftsstruktur meint. Die Römer bezeichneten die als bündnisfähig erkannten Stammeseinheiten „*foederati*“, die sich in Abhängigkeit zum Reich, zum „Hegemon“, befanden (s. Deuerlein 1972: 11). Mit *foederare* wird also „binden“ oder „zusammensetzen“ gemeint, wobei nach einem logischen Denkverfahren diese „Vereinigung“ eine vorige Trennung der später zusammengesetzten oder gebundenen Elemente voraussetzt (Burgoa 2002: 407).

Das Mittelalter kennt die Bezeichnungen *foedus* und *confoederatio* mit der Bedeutung von „Bund“ und „Bündnis“, z.B. bei Abkommen zwischen gleichberechtigten Partnern (Deuerlein 1972:11). Dieser Bundesidee kann aber ein mystisch-religiöser Ursprung zuerkannt werden: Der Bund Gottes mit dem auserwählten Volk der Israeliten ist „paradigmatisch“ und vollzieht sich als Glaubens- Bundes- und Gesetzestreue (so Görner 1996: 5). Auch einen Zusammenhang mit der Ästhetik kann man erwähnen, und zwar als Prinzip der (durch den Bund gewährleisteten) Einheit in der Vielfalt. In der Kunstgeschichte wurde solche Vorstellung von Winckelmann entwickelt.³ Cicero verstand den Staat als die Einheit in der Verschiedenheit der Stände (dazu Görner 1996: 6).

Obwohl wir nicht vorhaben, jetzt über die geschichtliche Entwicklung des Föderalismus zu sprechen, wollen wir mit diesen und folgenden Hinweisen betonen, dass er mehr als einen politischen Strukturbegriff, eine verfassungsrechtliche Qualität und eine Diskussion um Bund-Länder-Kompetenzen umfasst: er ist auch Ausdruck eines „bestimmten Bewusstseins“, das zu einer politischen Lebensform führt (Görner 1996: 5, 6).

Der Begriff *foedus* hat sich im 16. und 17. Jahrhundert dank der „Föderaltheologie“ verbreitet, mit der Bedeutung, der biblische „Bund“ sei „Schlüsselbegriff für die Bestimmung des Verhältnisses von Gott und Mensch und die Darstellung von Kontinuität und Diskontinuität der Heilsgeschichte im Alten und Neuen Testament“ (Deuerlein 1972: 11, 12; ausführlich dazu S. 12). John Locke aber äußerte sich „indifferent“ und eher ablehnend zu dieser zum politischen Bund führenden Kraft, auch wenn er der erste war, der erkannt hat, „dass es zu keiner wie auch immer gearteten ‚Föderation‘ kommen kann, wenn ein föderierendes *Interesse* fehlt“ (Görner 1996:7). Im 18. Jahrhundert ist das Wort „Föderalismus“ Montesquieu, Kant und der französischen Staatslehre bekannt. Im gleichen Jahrhundert erfährt die Föderalismus-Idee ihren endgültigen

³ Über die ästhetischen und kunsthistorischen Aussagen von Johann Joachim Winckelmann (1717-1768), s. Udo Kultermann: „Geschichte der Kunstgeschichte. Der Weg einer Wissenschaft“. Prestel - Verlag, München/New York 1996, Ss. 53-62. Zur Grundidee der Einheit in der Vielfalt s. bes. S. 53. Die Vorstellung der Einheit in der Mannigfaltigkeit als Kriterium für produktive und reproduktive künstlerische Leistungen, zumindest während der Renaissance und der Barockzeit, wurde bereits von Jean-Pierre de Crousaz in seinem *Traité du Beau*, Amsterdam 1715, erörtert, d.h. bevor Winckelmann überhaupt geboren wurde.

Impuls durch die Entstehung der Vereinigten Staaten: „Die moderne Idee des föderativen Systems wurde von den Vereinigten Staaten von Amerika bestimmt“ (Wheare, zit. bei Tena 2001: 102). Für die Ausprägung und den Durchbruch des Begriffes trugen die 85 Zeitungsaufsätze, die so genannten *Federalist Papers* von Alexander Hamilton, James Madison und John Jay entscheidend bei (dieses hervorragende Werk wurde 1787 - 1788 veröffentlicht). Sowohl Montesquieu als auch die Verfasser der *Federalist Papers* betrachteten den Föderalismus als das einzige Mittel, um eine Erweiterung des „Volksregierung“ zu erzielen und die Vorteile der Republik (die Freiheit) mit denen der Monarchie (die Sicherheit) zu vereinen (Abromeit 1992: 12, Fn.5). Die im nächsten Jahrhundert erschienene Schilderung der Verfassungsverhältnisse in den Vereinigten Staaten durch Alexis de Tocqueville (erste französische Auflage 1848, nach anderen Quellen 1835/40, unter dem Titel *Démocratie en Amérique*, deutsche Auflage Stuttgart 1985) sorgte auch für die Verbreitung der Föderalismus-Idee in Europa. So spielte dieses Vorbild eine sehr wichtige Rolle bei den Diskussionen um die Paulskirchen-Verfassung in Deutschland (1848/49), die teilweise sogar bis zu wortwörtlichen Übernahmen gingen (Kilper / Lhotta 1996: 35). Auch in manchen Ländern Lateinamerikas wurden die wahren oder vermeintlichen Vorteile des Föderalismus des nördlichen Nachbarnlandes als regelrechten Wunderschlüssel für die soeben im ersten Viertel des 19. Jahrhunderts befreiten ehemaligen spanischen Territorien betrachtet.⁴

1.3.2 Entstehungsformen.

Was die Entstehungsform betrifft, ist ein föderaler Staat nach Auffassung von Burgoa (2002: 407, 408) ein politisches Wesen, das durch die Zusammensetzung oder Bindung von früher getrennten Körperschaften oder Staaten ins Leben gerufen wird, sodass der Bildungsprozess eines föderativen Staates aus drei Stufen besteht: zuerst der Unabhängigkeit der zusammentreffenden Staaten, dann dem von allen unterzeichneten Bündnis und schließlich der „Schöpfung“ eines aus diesem Bündnis hervorgegangenen neuen Staates bzw. einer neuen Körperschaft. Der neue Staat umfasst die alten Staaten, ohne dass sie aufhören zu existieren.

Der eben beschriebene „naturelle“ Prozess besitzt einen so genannten „zentripetalen“ Charakter. So sind beispielsweise die Vereinigten Staaten und die Bundesrepublik Deutschland ins Leben gerufen worden: zuerst waren die freien (souveränen) Staaten bzw. Länder, sie kamen zusammen und bildeten ein neues politisches Wesen, einen föderalen Staat, eine Bundesrepublik (s. Burgoa 2002: 408).

Der föderative Prozess in Mexiko, Kanada und Brasilien vollzog sich hingegen anders, genau umgekehrt, was man eine „zentrifugale“ Form nennen könnte. In so einem Fall wird der föderale Staat durch eine „Ausstreuerung“ vom politischen Zentrum aus vorangetrieben und es gibt keine zusammentreffenden Staaten mit Staatsqualität, die ein föderatives Gebilde, den föderalen Staat, gründen (Burgoa 2002: 408; vgl. Burdeau 1985: 209).⁵ In dem erstgenannten Fall finden wir folgendes vor: Das „Nueva España“ (das heutige Mexiko) bestand damals nämlich aus „Provinzen“, die nach 1812, durch die Verfassung von Cadix, eine gewisse administrative Dezentralisierung und eine beschränkte politische Autonomie genossen. Sie wurden aber nie weder frei noch souverän noch unabhängig voneinander. Die „Acta Constitutiva“ („Verfassungsurkunde“) vom Januar 1824 setzte ihre Existenz einfach voraus, was der Wirklichkeit nicht entsprach (Burgoa 2002: 410, 408, 409, 457; Tena 2001: 110). Außerdem sind die Unterschiede zwischen den Territorialeinheiten eines zentralistischen Staates und den Gliedstaaten eines föderalen Gebildes so gewaltig, dass eine „zentripetale“ Entstehung des Föderalismus im Fall Mexikos unmöglich erscheint. Burdeau erklärt mit großer Deutlichkeit solche Unterschiede (1985: 266-268), womit wir die Auffassung von Burgoa und Tena bekräftigen können.

Noch ein Wort dazu: Abromeit (1992: 15) vermutet, dass die Art und Weise der Entstehung eines Bundesstaates seinen föderalistischen Charakter auch in seiner weiteren Entwicklung prägt. Eine zentripetale Entstehung („Konsens von unten“) führt ihrer Meinung nach eher zu einem „echten“ Föderalismus, während eine zentrifugale Bildung („Delegation von oben“) eine Entfernung vom Idealtyp des „echten“ Föderalismus zur Folge haben kann. Die von Abromeit selbst erwähnten Kriterien zur Unterscheidung vom „echten“ und „unechten“ Föderalismus lassen sich folgendermaßen zusammenfassen: Bestandsgarantie der Gliedstaaten, Umfang ihrer Autonomie, Gleichberechtigung der Teilstaaten untereinander, das Vorhandensein einer Länderkammer und ihre Position der ersten Kammer gegenüber, Vorrang der Teilstaaten bzw. der Zentralstaat bei der Kompetenzverteilung, Art der Finanzverteilung und der Einnahmen- und Ausgaben-Autonomie der Gliedstaaten, Ausmaß der Politikverflechtung zwischen den Teilstaaten selbst und zwischen den Teilstaaten und

⁴ Näheres zur Geschichte des Föderalismus: Deuerlein 1972: 11 ff., 306 ff.; Görner 1996: 5 ff; Schmalenbach 1998: 5; Kilper / Lhotta 1996: 34 ff.. Zur Geschichte des Föderalismus in den Vereinigten Staaten s. Tena 2001: 101-108.

⁵ Zum Thema Kanada und Brasilien s. Tena 2001: 108-113. Ausführlicher über den mexikanischen Prozess wird im 4. Kapitel der vorliegenden Arbeit erörtert.

dem Bund, der föderale bzw. dezentrale Charakter der Verwaltung wie der „intermediären Organisationen“ (vor allem der politischen Parteien), und schließlich das Ausmaß der soziokulturellen Diversität und der „Länder-Identität“. Zur „Echtheit“ und „Unechtheit“ des Föderalismus werden wir unten Stellung nehmen.

1.4 Grundlagen des Föderalismus.

1.4.1 Die begrifflichen Grundlagen.

Zuerst muss man nach Burgoa (2002: 401 ff.) feststellen, dass zentralisierte wie auch föderale Staaten sowohl als Republiken als auch als Monarchien existieren können, d. h. unabhängig von der Regierungsform. Er definiert hierfür eine Staats-„Form“ als die Art und Weise auf die eine Körperschaft oder staatliche Institution aufgebaut ist, unabhängig davon, wie die entsprechende Regierung ist. Föderalismus ist folglich nach dieser Auffassung eine *Staatsform*. Die gleiche Meinung vertritt Armenta (1996: 178).

Wie in der Einführung zu diesem Kapitel gesagt wurde, gibt es so etwas wie „den“ Föderalismus eigentlich nicht. Wir haben es unter verschiedenen geschichtlichen und politisch-kulturellen Umständen eher mit sehr unterschiedlichen Ausprägungen des Föderalismus zu tun, was eine allgemeingültige Definition unmöglich macht und deren Bedeutung von Standort und Einstellung des Betrachters abhängt (Kilper / Lhotta 1996: 16, 17; Deuerlein 1972: 9). Frenkel geht so weit und sagt, es gebe „den“ Begriff Föderalismus eigentlich gar nicht (zit. bei Kilper / Lhotta 1996: 17). Dazu muss noch darauf aufmerksam gemacht werden, dass das Wandlungspotential des Föderalismus erstaunlich ist; außerdem üben historische Ereignisse wie Kriege, wirtschaftliche Schwierigkeiten und die ständige Zunahme der staatlichen Aufgaben einen großen Einfluss auf das jeweilige föderative System jedes Land aus (Kilper / Lhotta 1996: 17)). Für Verwirrung sorgen auch politische Akteure mit ihrer Unkenntnis über Geschichte, Bedeutung, Möglichkeiten und Umfang des Föderalismus; in Mexiko sind sogar Vertreter des alten Regimes zu entschlossenen Verteidigern und Befürwortern des Föderalismus geworden, als ob sie auf ihrem „Weg nach Damaskus“ stünden.

Für die Zwecke der vorliegenden Arbeit interessiert uns der Föderalismus als politisches Ordnungsprinzip, das möglich macht „die ihm immanente Pluralität der politischen Leitungsgewalt zum Königsweg staatlicher Strukturen (Innovationsfähigkeit, Flexibilität, Optimierung staatlichen Handelns)“ zu erheben (Schmalenbach 1998: 3). Notwendig ist dazu, wie oben erwähnt, die Einheit in der Vielfalt und der Eigenständigkeit (Schmalenbach 1998: 4). Ausführlicher werden wir dieses Thema noch besprechen. Föderalismus kann in diesem Sinne der Ordnung auch als „Architektur-Prinzip“ verstanden werden (so Schumann 1991: 19, 20), wobei nicht nur ein formales Bauprinzip gemeint wird, sondern ein *inhaltlicher* Begriff. Die Geordnetheit einer Gesellschaft muss nicht nur formal oder zufällig, sondern vor allem innerlich gerecht sein.

Man kann den Begriff „Föderalismus“ in einem staatsrechtlichen und in einem allgemeineren soziologischen und philosophischen Sinn verstehen, wobei die ursprüngliche Bedeutung die staatsrechtliche ist: Es handelt sich hierbei um einen verfassungsmäßigen Zustand, der zwei oder mehr gleichberechtigte und eigenständige Staaten zu einem staatlichen Gebilde höherer Art zusammenschließt und die Staatlichkeit der Glieder und des Gesamtgebildes aufbewahrt (von Nell-Breuning / Sacher 1948: 165; Deuerlein 1972: 12; Sturm 2001: 7). Föderalismus ist auch die politische Richtung, die die Verwirklichung solchen Zustandes zu garantieren versucht, und zuletzt die staatsrechtliche Lehre, die diesen Zustand als angemessen oder sogar als allein richtig darstellt (von Nell-Breuning / Sacher 1948: 165).

Verwendet man das Wort „Föderalismus“ in einem allgemeineren Sinn, d.h. im Gebiet des sozialen, ökonomischen und kulturellen Lebens, dann bezeichnet er die Organisationen, die auf dem Prinzip der Erhaltung autonomer Gruppen aufbauen, ohne die Notwendigkeit höherer Verbindungen zu vergessen. Bei der ersten, staatsrechtlichen Bedeutung, sprechen wir von einem „Bundesstaat“⁶, was ein weiteres Thema dieses

⁶ Der Begriff „Bundesstaat“ wird in dieser Arbeit so weit wie möglich vermieden, weil er mehrdeutig ist. Die Bedeutung reicht vom (föderalen) „Gesamtstaat“ (d.h. Oberstaat und Gliedstaaten), über (ebenfalls föderalen) „Zentralstaat“ oder „Oberstaat“ allein bis hin zu „Gliedstaat“, wenn er vor allem in der Mehrzahl steht, wie z. B. in den Vereinigten Staaten oder in Brasilien. Wenn wir hier über „Bundesstaat“ sprechen, meinen wir immer den Gesamtstaat, bestehend aus Zentralstaat und Gliedstaaten – das föderale Gebilde. S. dazu Benz 1985: 9, Fn. 1, über die „Zweigliedrigkeits-“, „Dreigliedrigkeits-“ und die „Teilstaaten-Lehre“. Aber eine „rechtstheoretische Unterscheidung des Zentralstaates und des Gesamtstaates ist von Anfang an nur eine gedankliche Hilfskonstruktion für die begriffliche Erkenntnis gewesen, nicht die Behauptung, dass zwei reale Staatsgebilde als Rechtssubjekte nebeneinander existieren“ (so Maunz 1964: 170, s. dazu 169 ff.).

Kapitels ist; bei der zweiten, sozialphilosophischen, von einer auf dem Subsidiaritätsprinzip begründeten menschlichen Gemeinschaft mit hierarchischem Aufbau (nach Nawiasky, zit. bei Deuerlein 1972: 12, 13). Von der Subsidiarität wird noch die Rede sein.

Von hier aus aufbauend ist es möglich, zwei politisch-staatliche und zwei gesellschaftliche Verständnisse von Föderalismus zu unterscheiden⁷: das erste ist das verfassungsrechtliche, was besagt, dass die Exekutive, Legislative und Judikative im Gesamt- wie in den Gliedstaaten vorhanden und in ihrer Existenz laut Verfassung geschützt sind; das zweite Verständnis heißt „institutionell-funktional“: Die staatlichen Aufgaben sind zwischen Gesamt- und Gliedstaaten so aufgeteilt, „dass jede staatliche Ebene in bestimmten Bereichen allein verantwortlich entscheiden kann“. Bei einem „soziologisch-behavioristischen“ Interpretationsansatz betrachtet man eine Gesellschaft als föderalistisch, wenn sie territorial verfestigte Gliederungen (ethnischer, religiöser, wirtschaftlicher Natur, u. a.) aufweisen, unabhängig von der politischen Organisation. Und schließlich haben wir das sozialphilosophische Verständnis: Gesellschaftliche Gebilde sind als föderal zu bezeichnen, wenn sie „(dem Subsidiaritätsprinzip und dem Genossenschaftswesen verpflichtet) auf der freiwilligen Assoziation weitgehend autonomer dezentraler Einheiten aufbauen“.

Man kann den Föderalismus als eine der möglichen Erscheinungsformen der politischen „Vereinigung“, d.h. der „Föderation“ betrachten; ein Bundesstaat entsteht erst nach der gemeinsamen Staatsgründung bzw. nach dem Beitritt von Gliedstaaten zu einem auf gemeinsamer Verfassung beruhenden Staatswesen. Während ein Bundesstaat die „föderalistische“ Variante der Föderation darstellt, ist der Staatenbund die „lose“ Form (Sturm 2001: 7).

Wie oben schon mehrmals erwähnt, ist es äußerst schwierig, eine Annäherung an eine allgemein gültige Definition von Föderalismus zu wagen. Seine Erscheinungen haben aber gemeinsam sowohl die Absicherung und Schutz der kleineren Einheiten vor den übergeordneten größeren, als auch die Hilfe und Unterstützung für die Bewältigung ihrer gesetzmäßigen Aufgaben. „Entscheidend dabei ist die Betrachtungsweise: Föderalismus sieht wie das Individuum von unten nach oben...; Zentralismus schaut von oben nach unten...Föderalismus heißt Förderung der größeren Einheit durch die kleinere Einheit aufgrund von Einsicht und Bereitschaft; Zentralismus bedeutet Unterwerfung der kleineren Einheit unter die größere, die aufgrund der Quantität Präponderanz beansprucht“ (Deuerlein 1972: 306).⁸

Für die Zielsetzung dieser Arbeit ist lediglich die Betrachtung des föderalistischen Phänomens als Organisationsprinzip von Bedeutung, da wir uns der staatlichen Tätigkeit auf dem Gebiet der Kulturpolitik in Deutschland und Mexiko widmen. Deswegen kommt uns die folgende „Umschreibung“ außerordentlich zugute (in: Kilper / Lhotta 1996: 31, mit Literaturhinweisen): „Unter Föderalismus versteht man heute fast ausschließlich ein Struktur- und Organisationsprinzip von politischen Systemen, in denen mehr oder weniger selbständige Glieder zu einem übergeordneten Ganzen zusammengeschlossen sind, in denen also das bündische Prinzip oder der Bund die Grundlage der Staatsorganisation sein soll“.

Nachdem Serra (2000: 553) eine Definition von Mouskheli zitiert, macht er darauf aufmerksam, dass die Grundlage eines föderalen Staates die Existenz eines Gebietes, einer Bevölkerung und einer verfassungsmäßigen Ordnung ist; letztere muss eine souveräne Föderation bestimmen, die die Personalität des Staates repräsentiert. Jeder Teil bewahrt eine gewisse Autonomie auf, während die Macht der „Zentralregierung“ in Grenzen gehalten wird, sodass der Föderalismus die territoriale Form der Teilung der öffentlichen Gewalten unter einer verfassungsmäßigen Ordnung darstellt.

Bevor wir uns den Merkmalen des Föderalismus zuwenden, möchten wir noch zwei unserer Meinung nach sehr zutreffende Definitionen hinzufügen, um unser Bild abzurunden. Die erste ist von Riker (zit. bei: Wachendorfer-Schmidt 2000: 5), der den Föderalismus als eine politische Organisation versteht, wobei die Regierungstätigkeiten aufgeteilt sind unter den regionalen und der „zentralen“ Regierungen auf so eine Art und Weise, dass jede Regierungsebene bestimmte Aufgaben hat, für die sie die letzte Entscheidung trifft. Schultze, schließlich, spricht von einer horizontal und/oder vertikal gegliederte Ordnung, „in der die Mitglieder des Bundes über eigene Rechte, Kompetenzen und Legitimität verfügen“ (Schultze 2002b: 233).

Wir dürfen auch nicht vergessen, dass man den Föderalismus aus verschiedenen Blickwinkeln beobachten muss, und je nach konkretem Einzelfall sollen die entsprechenden Elemente hervorgehoben werden, die für die jeweiligen Zwecke eine entscheidende Rolle spielen (s. Kilper / Lhotta 1996: 26). Die hier eben beigebrachten

⁷ Nach B. Reissert, zit. bei Schultze 2002b: 233, auch mit ausführlichen Quellenhinweisen; s. auch Kilper / Lhotta 1996: 23, 24.

⁸ Burgoa (2002: 405, Fußnote 573) spricht von zwei Staatsformen: die föderale und die „zentralistische“; das letzte Adjektiv bevorzugt er anstatt „unitarisch“, denn er meint, der föderale Staat sei auch ein „unitarisches“ Gesamtgebilde, obwohl aus Gliedstaaten gestaltet.

Definitionen bilden die Grundlage für das Verständnis des Föderalismus in unserer Untersuchung der Kulturpolitik in Mexiko und Deutschland.

1.4.2 Merkmale eines föderalen Staates

Während das Wort „Föderalismus“ das Organisationsprinzip eines gegliederten Gemeinwesens beschreibt, versteht man unter „Bundesstaat“, der auch „föderaler Staat“ genannt wird (s.o. Fn. 6), die staatliche Gliederung als solche, d.h. die durch einen bundesmäßigen Zusammenschluss hervorgebrachte staatsrechtliche Verbindung nicht-souveräner Gliedstaaten, bei der die völkerrechtliche Souveränität allein beim Zentralstaat liegt (Laufer / Münch 1998: 15, 16; Münch / Meerwaldt 2002 a: 5). Dieses Gebilde ist „ein vertikal ausdifferenziertes politisches System, in dem mit den Gliedstaaten neben der gesamtstaatlichen und kommunalen eine zwischengeschaltete Systemebene des Regierens besteht“ (Schultze 2002a: 88). Da es sich dabei um Gliedstaaten und den Gesamtstaat handelt, ist hier von mehreren staatlichen Organisationen und Rechtsordnungen die Rede. Dies unterscheidet den föderalen Staat von dem Einheitsstaat, in dem nur eine einheitliche Organisation und eine Rechtsordnung existieren. Deswegen spricht Armenta von einem Bereich, in dem zwei juristische Ordnungen nebeneinander bestehen. Beide bilden den nationalen politischen Willen mit und werden von einem obersten Gesetz, nämlich der Bundesverfassung, koordiniert. Die Kompetenz der Gesetzgebung auf allen staatlichen Ebenen bedeutet einen wesentlichen Unterschied zum Staatenbund, (s. Kilper / Lhotta 1996: 73; Armenta 1996: 178). Burdeau vertritt die Meinung, dass die Existenz von zwei Rechtsordnungen ein wesentliches Merkmal ist. Es besteht nicht nur *eine* fundamentale Rechtsidee wie im Einheitsstaat, sondern verschiedene lokale, zwar beschränkt aber autonome juristische Ordnungen als Fundament der gesamten nationalen Rechtsordnung. Deswegen sind die Bürger eines föderalen Staates gleichzeitig Subjekte von zwei Rechtsordnungen: der Ordnung des Bundesstaates und der Ordnung der einzelnen Gliedstaaten (so Neumann, zit. bei Deuerlein 1972: 310). In diesem Sinne ist die Meinung von Burdeau zu verstehen, wenn er folgende Definition des föderalen Staates vorschlägt: Bei einem föderalen Staat handelt es sich um einen Staat, in dem eine Mehrzahl von Rechtsideen zur gleichzeitigen Errichtung der föderalen und der lokalen staatlichen Macht beitragen. Wichtig ist aber, dass die im föderalen Staat vorhandenen Rechtsordnungen sich gegenseitlich ergänzen und unterstützen. Falls sie dies nicht tun, besteht die große Gefahr, dass die Einheit des föderalen Gebildes in Richtung Zentralisierung oder in Richtung Sezession zerbricht (s. Burdeau 1985: 268, 269).

Obwohl es *die* Definition des Föderalismus nicht gibt, so dass es einfacher ist ihn zu beschreiben als zu definieren, kann man einerseits bestimmte fixierbare Strukturmerkmale vorfinden, andererseits aber auch ein beachtenswertes dynamisches Wandlungspotential in einer Mischung von Struktur und Prozess (Kilper / Lhotta 1996: 18). Deswegen spricht Benz (1985: s. vor allem S. 3 ff.) von einem dynamischen System. Nun werden wir versuchen, in einer verallgemeinerbaren Weise solche Merkmale des Föderalismus in einem Staat zu erklären.

Burgoa (2002: 414) spricht von vier Kennzeichnungen, und erwähnt zuerst eine *demokratische Autonomie der Gliedstaaten*, d.h. die freie Ernennung der Exekutive, Legislative und Judikative (etliche Vertreter der mexikanischen Rechtswissenschaft sprechen gewöhnlich in diesem Fall nicht von Souveränität oder Hoheit, sondern von Autonomie; davon wird die Rede noch sein). Zweitens spricht Burgoa von einer *verfassungsmäßigen Autonomie*. Die Länder organisieren sich selbst in ihrem juristischen und politischen Leben, ohne gegen die Bundesverfassung zu verstoßen. Drittens finden wir eine *judikative, legislative und exekutive Autonomie*, was die von der Bundesverfassung anerkannten Kompetenzen der Gliedstaaten anbelangt. Schließlich eine *Mitwirkung der Gliedstaaten an der nationalen Willensbildung*, was sich sowohl in der Integration des Bundesparlaments als auch im Reformverfahren der Bundesverfassung widerspiegelt.

Das oben Besagte bedeutet, dass jeder Gliedstaat über eine eigene *verfassungsmäßige Ordnung* verfügt, was einem ganzen staatlichen System entspricht (Autonomie der Verwaltung, der Rechtsprechung und der Gesetzgebung). Der Gliedstaat wird durch vom Volk gewählte Politiker regiert, nicht von an die Weisungen einer anderen Regierungsebene gebundenen Beamten. Die Regierungsorgane sind dementsprechend absolut autonom in ihrer verfassungsmäßigen Tätigkeit und die Kompetenzen einer Regierungsebene dürfen nicht ohne weiteres von einer anderen eingeschränkt werden (vgl. Barriá 1978, zit. bei Burgoa 2002: 414). Der letzte Aspekt ist „ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal zu anderen Formen der Staatsorganisation“ (Laufer / Münch 1998: 17), denn in einem Bundesstaat darf keine der beiden Ebenen (Zentralstaat und Gliedstaaten) die Kompetenzen der anderen Ebene ohne gegenseitiges Einvernehmen weder einschränken noch auch ausweiten. Das ist die so genannte Kompetenz-Kompetenz.

Schultze (zit. bei: Sturm 2001: 7, 8) findet folgende Merkmale des föderalen Staates:

- 1) Der Gesamtstaat wird in territoriale Einheiten gegliedert.
- 2) Die Aufteilung der exekutiven und legislativen Gewalt auf Gesamt- und Gliedstaaten, wobei diese eine breite Autonomie genießen.
- 3) Die Gliedstaaten werden im Bundesparlament vertreten und beteiligen sich dabei an der Willensbildung des Bundes.
- 4) Die Konfliktlösungen bauen auf dem Prinzip des Aushandelns auf und erfordern aus Gründen des Minoritätsschutzes zusätzlich häufig qualifizierte Entscheidungsquoren.
- 5) Es besteht eine Verfassungsgerichtsbarkeit als Schiedsrichter bei Organstreitigkeiten zwischen beiden Ebenen.

Die Unterteilung der gesamten staatlichen Einheit in Gliedstaaten ist entscheidend, um von Föderalismus sprechen zu können. Solche Gliedstaaten können verschiedene Namen tragen, was aber das Wesentliche nicht berührt: in der Bundesrepublik Deutschland heißen sie Länder; Staaten oder föderierte Staaten sind die geläufigen Namen in Mexiko; die Schweizer nennen sie Kantone; die Argentinier sagen „Provinzen“; Bundesländer findet man in Österreich, während andere, wie z. B. in Brasilien, die Namen „Bundesstaat“ bzw. „Staat“ tragen; oder, wie die Bayern, Sachsen und Thüringer ihr jeweiliges Land zu nennen pflegen, „Freistaat“. Gleichgültig, wie solche territorial staatliche Gebilde heißen, haben sie Staatsqualität, denn sie haben ihre eigene Verfassung, gegeben durch die gewählten Vertreter der Bürger. Sie haben ihr eigenes frei gewähltes Parlament und eine eigene Regierung und ihr eigenes Verfassungsgericht (vgl. Sturm 2001: 8).

Wir können dazu noch einen Aspekt erwähnen (nach Laufer / Münch 1998: 16), der gewährleistet werden soll und einen Bundesstaat charakterisiert: Die Gliedstaaten brauchen auch eine gewisse finanzielle Eigenständigkeit, um in der Lage zu sein, ihre Aufgaben zu erfüllen.

Kilper und Lhotta (1996: 29 u. ff.) machen folgende Punkte als Kennzeichen eines föderativen Systems fest:

- Der Zusammenschluss zu einem föderalen Staat geschieht auf freiwilliger Basis von allen Beteiligten mit der Absicht, gemeinsame Ziele zu verfolgen ohne dabei ihre spezifischen Eigenheiten zu verlieren.
- „Neben der für bestimmte Bereiche gewünschten Einheit bleibt den Mitgliedern des Bundes auf vielen Gebieten ein Freiraum zur eigenen Gestaltung“.
- Der Föderalismus verlangt eine gewisse Unterschiedlichkeit der Gliedstaaten, aber gleichzeitig eine gewollte Homogenität; zwischen beiden ist ein „Balanceakt“. Dieser Sachverhalt wird häufig mit der Kurzformel „Vielfalt in der Einheit“ ausgedrückt.
- In einem föderalen Staat findet die politische Willensbildung auf mehreren Ebenen statt: es ist die Pluralität der politischen Leitungsgewalt.
- Die Befugnisse für bestimmte Aufgaben sind unterschiedlichen Ebenen zugeteilt, die autonom gültige Entscheidungen treffen können, aber neben dieser Konkurrenz findet man auch eine Kooperation der Ebenen.
- Die politischen Gruppen können einer Region oder einem Landesteil zugeordnet werden.
- Konkurrenz und Kooperation laufen in einem vor einer Bundesverfassung vorgegebenen Rahmen.
- Bei Konfliktfällen zwischen den Ebenen entscheidet eine Schlichtungsinstanz, normalerweise ein Verfassungsgericht.
- Möglichkeiten der Interessenvermittlung und der Politikformulierung müssen vorhanden sein; deswegen ist die Beteiligung der Gliedstaaten an der Willensbildung des Bundes gewährleistet.
- „Dem Bund muss die Möglichkeit der Kontrolle und Aufsicht über die subnationalen Ebenen eingeräumt sein...Im Kollisionsfall ist Bundesrecht in der Regel das höherrangige Recht“.
- Es besteht eine Kombination aus rechtlichen Regelungen, majoritär-hierarchische Problemlösungsstrategien mit konsensuellen Verhandlungsmaßnahmen.

Wachendorfer-Schmidt (2000: 5, 6) teilt die Merkmale eines föderativen Landes in zwei Gruppen auf. Dabei versteht sie als Grundlage eines föderal organisierten Staates die durch die Bundesverfassung *garantierte* Aufgabenverteilung zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten, denn es gibt auch zentralistische Staaten wo auch auf Lokalebene politische Einheiten mit gewissen Entscheidungsbefugnissen agieren, aber ihre Existenz ist *nicht* gesetzlich geschützt. Neben einer garantierten Aufgabenverteilung haben wir auch die Autonomie der Gliedstaaten und ihre Koordination in einer Gruppe von „primären Kennzeichnungen“. In einer Gruppe von „sekundären Kennzeichnungen“ stehen die Existenz einer zweiten Kammer im Parlament (Vertretung der Gliedstaaten), eine schwierig zu reformierende Bundesverfassung und schließlich ein Bundesverfassungsgericht zum Schutz des Rechtsstaates.

Nun haben wir einen ersten Katalog von Merkmalen formuliert; im Folgenden werden wir die

Kennzeichnungen ausführlicher erörtern, die für die Absichten der vorliegenden Arbeit von besonderer Bedeutung sind.

1.4.2.1 Typen von Föderalismus.

Föderale politische Systeme unterscheiden sich von Einheitsstaaten durch den Grad und die Art der Autonomie der Gliedstaaten sowie durch die Art und Weise ihrer Wiederverflechtung (vgl. Schultze 2002b: 233). Dies bedeutet, dass die Existenz allein der Autonomie nicht ausreicht. Sie muss in der Verfassung verankert und garantiert sein. Der Grad dieser Autonomie im Föderalismus variiert von Staat zu Staat.

Die zahlreichen Erscheinungsformen des Föderalismus lassen sich auf zwei Modelle zurückführen. Das kommt zu Stande wegen einer unterschiedlichen Interpretation der bekannten Gewaltenteilungslehre von Montesquieu, so dass wir auf der einen Seite die Gewaltenteilung im Sinne einer *distribution des pouvoirs*, auf der anderen aber im Sinne einer *séparation des pouvoirs* analysieren können (Schultze 1991: 228 ff.; Kilper / Lhotta 1996: 61).

- Vom Gesichtspunkt der „distribution des pouvoirs“ und nach einem normativen Blickwinkel haben wir den *zentripetalen Föderalismus*, mit dem Ziel der Integration, der Kooperation und der Gleichheit der Lebensverhältnisse. Nach einem politisch-institutionellen Blickwinkel ist nun von einem *intrastaatlichen Föderalismus* die Rede, d.h. von einem Föderalismusmodell innerhalb eines Gesamtstaates und charakterisiert durch eine funktionale Aufgabenteilung nach Kompetenzarten (Gesetzgebung oder Verwaltung) und durch eine Gewaltenverschränkung zwischen den staatlichen Institutionen.⁹
- Vorigem Modell gegenüber steht die „séparation des pouvoirs“, vom normativen Standpunkt aus spricht man also von einem *zentrifugalen Föderalismus*, der die Autonomie, das Gegeneinander und die Vielfalt der Lebensbedingungen anstrebt. Nach einer politisch-institutionellen Betrachtungsweise haben wir es nun mit einem *interstaatlichen Föderalismus* zu tun, d.h. mit einem Föderalismusmodell zwischen staatlichen Einheiten und gekennzeichnet durch eine Kompetenzverteilung nach Politikfeldern, durch die wechselseitige Kontrolle der Institutionen und durch die Gewaltentrennung (vgl. Schultze 1991: 228 ff.; Schultze 2002b: 233; Kilper / Lhotta 1996: 61 ff.).

Es handelt sich also um zwei Föderalmustypen: das erste ist das Modell des intrastaatlichen und zentripetalen Föderalismus, mit funktionaler Aufgabenteilung und Gewaltenverschränkung (das so genannte Verbundmodell). Das zweite ist der interstaatliche und zentrifugale Föderalismus, mit (mehr oder weniger strikter) Gewaltentrennung (dualer Föderalismus oder Trennmodell).

Das Verbundmodell oder der kooperative Föderalismus kennzeichnet sich auch durch eine hohe Zahl der Entscheidungen, die eine Zustimmung der zentralen und der lokalen Instanzen benötigen. Das Resultat ist eine starke Verbindung beider Ebenen im Entscheidungsprozeß. Im dualen Föderalismus ist dagegen die Zahl solcher Entscheidungen sehr niedrig. Man spricht dabei von einem hohen Trennungsgrad des Entscheidungsprozesses.

Die Bundesrepublik Deutschland gilt als Paradebeispiel für die erstgenannte Sorte, auch „Interdependenzsystem“ genannt, mit folgenden Merkmalen:

- 1) Definition des föderalen Systems vom Bund her, nicht von den Ländern.
- 2) Funktionaler Differenzierung nach Kompetenzarten: Gesetzgebung (mit Ausnahme von Kultur und Bildung, Polizei und innere Sicherheit, Gemeindeordnung) weitgehend beim Bund (über ausschließliche, konkurrierende oder Rahmenkompetenz), Verwaltung bei den Ländern und Gemeinden.
- 3) Starker intrastaatlicher Beteiligung der Länderregierungen an der Bundespolitik über den (nicht vom Volk gewählten) Bundesrat und dessen Gesetzgebungskompetenz (die so genannten Einspruchs- und Zustimmungsgesetze).
- 4) interstaatlicher Kooperation sowohl unter den Ländern als auch zwischen Ländern und der Zentralregierung (Politikverflechtung).
- 5) Steuerverbund, gleichen Steuersätzen, vertikalem wie horizontalem Finanzausgleich. Im Wesentlichen wird auf Bundesebene über Steuergesetzgebung entschieden.

⁹ Die typologische Unterscheidung zwischen inter- und intrastaatlichem Föderalismus stammt von Karl Loewenstein: *Political Power and the Governmental Process*, Chicago 1957. Eine deutsche Übersetzung liegt vor: „Verfassungslehre“, 2. Auflage, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 1959. S.a. Schultze 1991: 245, Fn. 17.

Die Vereinigten Staaten, trotz aller Zentralisierungstendenzen, sind dagegen das typische Beispiel eines interstaatlichen Föderalismus, auch als „Trennsystem“ bekannt, da sie folgende Charakteristika aufweisen:

- 1) das föderale System definiert sich von den Einzelstaaten her, nicht vom Bund her.
- 2) Ein Dualismus der staatlichen Strukturelemente und der Unabhängigkeit wie Lebensfähigkeit beider politischen Systemebenen.
- 3) Kompetenzverteilung durch Politikfelder mit mehr oder weniger verfassungsrechtlichen Zuordnungen.
- 4) Beteiligung der Gliedstaaten an der Bundespolitik durch eine vom Volk gewählte Zweite Kammer nach dem Senatsprinzip.
- 5) Konkurrierende und getrennte Steuerkompetenz, verschiedene Steuersätze je nach Gliedstaat ¹⁰

Diese beiden unterschiedlichen idealtypischen Modelle haben einen begrenzten Variationsgrad, um die Gefahr von externen Effekten und zu weit betriebener Konkurrenz zu vermeiden. Außerdem ist eine Trennung von Modellen nicht immer so scharf. So wäre Mexiko, nach dem Originaltext der PV zu beurteilen, dem dualen Föderalismus zuzuordnen, aber was dieses Land unterscheidet und kennzeichnet ist eine zweifache Zentralisierung der politischen Macht, auf die Bundesebene und besonders auf die föderale Exekutive (Nohlen 2006: 606). Die Wege und Charakteristika dieser Zentralisierung wird uns noch beschäftigen. Deswegen kennt Mexiko die oben erwähnten konkurrierenden und getrennten Steuerkompetenzen nicht – die Befugnisse der Bundesländer gehen noch nicht so weit. Es ist aber zu erwarten, dass ihre Steuerkompetenzen in absehbarer Zeit langsam in diese Richtung ausgebaut werden könnten. Kanada und Australien ihrerseits werden als „gemischte Systeme“ betrachtet (Wachendorfer-Schmidt 2000: 7; s. dazu Schultze 2001: 130, 132). Wir finden sowieso keins der beiden Modelle „pur“, so etwas ist in der Realität nicht vorzufinden, denn selbst in den Vereinigten Staaten kennt man viele Formen der Zusammenarbeit zwischen den staatlichen Instanzen. Es handelt sich um Idealvorstellungen, die dazu dienen, die wesentlichen Kennzeichnungen des Föderalismus klar vor Augen zu halten, auch in Fragen der Übertragbarkeit von Modellen.

Nach den oben gerade besprochenen idealtypischen Modellen wird nun deutlich, dass der instrastaatliche Typ normativ durch das Ziel der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse (in Deutschland „gleichwertige Lebensverhältnisse“, laut Artikel 72 GG, nach der Verfassungsreform 1994), gesellschaftlich durch weitgehende kulturelle und wirtschaftliche Homogenität und politisch-institutionell durch Gewaltenverschränkung und funktionale Aufgabenteilung charakterisiert ist. Das interstaatliche Modell seinerseits charakterisiert sich durch die Vielfalt der Lebensbedingungen, „gesellschaftlich durch Pluralität, Disparitäten sowie territorial verfestigte kulturelle und/oder ökonomische Konflikte und politisch-institutionell durch Gewalten- und Kompetenztrennung“ (Schultze 1993, zit. bei Kilper / Lhotta 1996: 62, 63).

Jedes föderative Land erfährt also eine unterschiedliche und eigene Entwicklungsdynamik, eine Spannung oder ein Spiel von zentripetalen und zentrifugalen Kräften verschiedener Art, von Konkurrenz und Kooperation – eine Bipolarität. Deswegen wird der Föderalismus mit der Kapazität zur Konfliktverarbeitung, -vermittlung und -regelung identifiziert, eine „Harmonie der föderalen Ordnung“ wird angestrebt (s. Burdeau 1985: 194). So können wir uns erklären, warum der Föderalismus oft als die einzige Möglichkeit betrachtet wird, heterogene Staaten zusammenzuhalten und zu integrieren (s. dazu Kilper / Lhotta 1996: 33).

1.4.2.2 Vielfalt, Einheit und Freiheit

E pluribus unum heißen die knappen Worte, mit denen die Verfassungsväter der Vereinigten Staaten das Programm und die Devise des Föderalismus ausdrückten (s. Schultze 1991: 225). Das ist der entscheidende und ursprünglich der einzige Zweck des Föderalismus: „die Erhaltung soziokultureller Diversität und Vielfalt in gesamtstaatlicher Einheit“ (Abromeit 1992: 12).

Auf der anderen Seite des Atlantiks machte der Gelehrte Johann Stephan Pütter anno 1779 in seinem Werk *Beyträgen zum deutschen Staats- und Fürstenrecht* auch auf die Hauptbegriffe der Vielfalt, der Einheit und der Freiheit aufmerksam. Er sah im Reichsföderalismus eine Garantie für die Freiheit in der Vielfalt (Görner 1996: 24). Dabei mag er Recht gehabt haben, leider aber konnte er nicht ahnen, dass das von ihm analysierte Heilige Römische Reich Deutscher Nation kurz vor seinem bitteren Ende stand...

Aber zurück zu unserem Thema. In der Tat charakterisieren sich föderale politische Systeme dadurch, dass sie die Freiheit der Gliedstaaten gewährleisten, und eben auf dieser Freiheit wird die Autorität des Gesamtstaates begründet. Die Originalität und das Wertvolle des Föderalismus bestehen darin, dass eine totale

¹⁰ Waschkuhn 1995: 79; Kilper / Lhotta 1996: 61-64; Laufer / Münch 1998: 21-25; Wachendorfer – Schmidt 2000: 7, 8; Schultze 2002b: 234; Klatt 2002: 9.

Machtzentralisierung nicht angestrebt wird (Burdeau 1985: 193). „Das Verbinden der Mannigfaltigkeit mit der Einheit, das Abschaffen der vollen Unabhängigkeit der Glieder, ohne sie dabei in einer total integrierten Gemeinschaft zu verschmelzen, die Befestigung der Koexistenz dieser beiden Interessenkategorien: das ist die Daseinsberechtigung des Föderalismus“ (Durand 1955, zit. bei Burdeau 1985: 194, Fußnote 16). In diesem Zitat findet man auch die drei Zentralen Begriffe: Vielfalt, Einheit und Freiheit.

Oft wird über föderale Ordnungen gesprochen mit der Kurzformel „Vielfalt in der Einheit“ bzw. „Einheit in der Vielfalt“. Sturm (2001: 8) hält sie für das „Lebenselixier des Föderalismus“, das möglich macht, die verschiedenen sozialen Identitäten, Interessen, politischen Kulturen (Vielfalt) und die daraus sich ergebenden Konflikte auf friedliche Art und unter von allen Teilen anerkannten Spielregeln (Einheit) auszutragen.

Görner (1996: 9, vgl. 16, 17) geht über diese Kurzformel hinaus: er spricht von „Einheit *durch* Vielfalt“ im Rahmen einer Studie über eine „Ästhetik“ des Föderalismus. Er benutzt den Begriff „Pluralektik“, der so viel bedeutet wie „Lesart des Vielen“, „Verständnis von Vielheit“ oder „Umgang mit der Vielfalt“. „Gemeint ist also nicht ein vager, multikultureller Pluralismus, sondern eine spezifische Deutung des Vielen, aus der eine bestimmte politische Struktur wird“. So ein „pluralektischer“ Föderalismus-Begriff spricht von einer Interaktion der förderierenden Teile miteinander, ob als Kooperation oder Wettbewerb um die beste Problemlösung, vorausgesetzt, die Teile der Vielfalt sind interaktionswillig und -fähig. Schon bevor die Gliedstaaten die Föderation bilden, „müssen sie in einem gewissen Bezug zueinander gestanden haben. Isolation, Autonomie, Souveränität darf für sie nur von begrenztem Interesse sein“ (Görner 1996: 17).

Jeder Gliedstaat braucht ein eigenes Aktionsfeld für die eigene Selbstrealisierung nach den vorhandenen Ressourcen, Möglichkeiten und Fähigkeiten, die ein föderatives System nicht leugnen oder verbergen darf. Ganz im Gegenteil, denn die nationale und die lokalen Ebenen haben das Zusammenspiel beider Instanzen zu garantieren. „Vielleicht ist dies die einzige und fundamentale Rechtfertigung der Verstärkung der Zentralregierung in einem föderalistischen Staat“ (Armenta 1996: 80). Deswegen wird das föderative Phänomen als eine rechtliche Organisation der öffentlichen Gewalt betrachtet, wobei die lokalen Ebenen sich nach dem von der Bundesverfassung geregelten juristischen Rahmen und den zugeteilten Kompetenzen den eigenen Angelegenheiten widmen können. Ein wahrer Föderalstaat ist nur derjenige, in dessen Struktur autonome, förderierte Gliedstaaten zusammenleben (Armenta 1996: 80, 81, 179, 180).

Der Föderalismus wird auch gepriesen als Mittel gegen die Spannung „zwischen der existentiell notwendigen Einheit der Menschen und der in gleicher Weise existentiellen Freiheit des Individuums“ (so Gierke, zit. bei Schmalenbach 1998: 3). Grundprinzip des Föderalismus ist die Einheit unter gleichzeitiger Wahrung der Vielfalt und der Eigenständigkeit. Diese Ideen spielen eine wichtige Rolle sowohl bei dem Staatenbund als auch bei dem Bundesstaat (föderalem Staat), aber sie unterscheiden sich in ihrer rechtlichen Ausformung, weil der Staatenbund durch ein völkerrechtliches Vertragsverhältnis zwischen Staaten ins Leben gerufen wird, während der föderale Staat auf einer staatsrechtlichen Verbindung basiert. Da aber die Mitgliedstaaten eines Staatenbundes ihre Souveränität bei sich behalten, besitzt der Staatenbund selbst keine Staatlichkeit, während ein föderaler Staat *und* seine Gliedstaaten alle über Staatsqualität verfügen, obwohl mit nur partiellen Eigenständigkeit für die letztgenannten (Schmalenbach 1998: 4). Die Souveränität liegt beim Bund, bei der Nation, bei der Union (Burgoa 2002: 417; Schultze 2002 a: 88), aber ausgeübt von der Zentralregierung, (so Tena 2001: 113, 114;). Dieses Gleichgewicht zwischen Fortentwicklung der Selbstständigkeit und politischem und gesellschaftlichem Konsens übt bei vielen Menschen eine sehr spürbare Anziehungskraft aus (s. Sturm 2001: 9).

Kennzeichen föderaler Systeme ist also das Verhältnis von zentrifugalen und zentripetalen Kräften und Entwicklungen – zwischen Heterogenität und Homogenität (Kilper / Lhotta 1996: 67). Die Gliedstaaten können viele Asymmetrien aufweisen, und zwar bezüglich der Flächengröße, der Kultur und Bildung, der Bevölkerungszahl und Bevölkerungshomogenität, der Wirtschafts- und Finanzkraft, usw. Das kann häufig entweder zu Zentralisierungstendenzen führen, mit der Absicht, den schwächeren Ländern gegenüber den stärkeren beizustehen, oder auch zu Übergewicht größerer Gliedstaaten (Kilper / Lhotta 1996: 67, 68; Schultze 2001: 128; Klatt 2002, den Fall Deutschlands erörternd). Kilper und Lhotta finden auch neben der politischen Kultur vor allem auch das Parteiensystem als einen Dezentralisierungs- oder Zentralisierungsfaktor, d.h. sie beeinflussen die Heterogenität bzw. die Homogenität des politischen Systems. Denn die als Bundesparteien organisierte Volksparteien suchen in der Regel die Konfliktnivellierung und die Glättung von regionalen Unterschieden; davon hängt es ab, wie „föderalistisch“ oder „zentralistisch“ ein Bundesstaat ist (ausführlicher dazu: Kilper / Lhotta 1996: 68, 69).

Schließlich sei noch ein weiteres wichtiges und wesentliches Element des Bundesvertrages genannt, das von Anfang an vorhanden sein muss. Die Rede ist von der Gleichheit der zusammentreffenden Gliedstaaten, denn es besteht eine Gleichheit der Teilstaaten untereinander und in den Beziehungen zum Bund. Der föderale Pakt oder Vertrag kann nur unter souveränen, freien Gleichberechtigten signiert werden und unter

Gleichheitsbedingungen. Die territoriale Fläche, die Sprache, die Bevölkerungsgröße, die Kultur u.a. sind keine Kriterien des Vertrages, wenngleich sie nicht ignoriert werden können. Die Gegensätze finden im Föderalismus eine Lösung durch das Gleichheitsprinzip, das Verschiedenheitsrecht, die politische Verarbeitung der Differenzen und die vom Gesetz gewährleistete Gleichberechtigung. Es handelt sich wieder um die Gleichheit in der Heterogenität. (Guillén 1999: 32; Abromeit 1992: 11).

1.4.2.3 Die Staatsqualität der Gliedstaaten und die Frage der Souveränität und der Autonomie

Die Namen „Bundesrepublik“ und „Vereinigte Staaten“ bringen zum Ausdruck, dass die jeweiligen Staaten aus einem Zusammenschluss einzelner Ländern gebildet wurden, was zum Bund als dem übergeordneten Zentralstaat und den Ländern als den nachgeordneten Gliedstaaten geführt hat (Münch / Meerwaldt 2002: 3 a). Der letztgenannte Name besagt vielleicht deutlicher, dass der Staat von zuvor bestehenden Gliedstaaten ins Leben gerufen wurde, so dass viele bekannte mexikanische und brasilianische Rechtswissenschaftler die Meinung vertreten, dass die offiziellen und kaum gebrauchten Namen „Mexikanische Vereinigte Staaten“ bzw. „Brasilianische Vereinigte Staaten“ der Realität der Föderalismusgründung in beiden Ländern ganz und gar nicht entsprechen (es hat ja vor der Föderalismus-Einführung keine richtigen Staaten gegeben, wie wir bereits gesehen haben), geschweige denn, dass es sich dabei um eine sinnlose Kopie handelt. Sie halten beispielsweise „Bundesrepublik“ oder einfach „Republik“ für angemessener (s. Ojeda 2005: 80; Burgoa 2002: 453 ff.; Tena 2001: 111, hier auch das Zitat von Calmón über Brasilien, Fn. 7). Damit ein föderaler Bund gegründet werden kann, bedarf es auf jeden Fall der Existenz von politischen Körperschaften – in zentripetaler oder zentrifugaler Richtung - mit Staatsqualität. Auf dieses Thema wollen wir nun eingehen.

Um von einem föderalen Staat sprechen zu können, müssen unbedingt Gliedstaaten vorhanden sein. Gleichgültig, wie sie im jedem Fall heißen (Länder, Bundesstaaten, usw.), geht es dabei gar nicht um bloße Verwaltungseinheiten, auch nicht nur um Selbstverwaltungskörperschaften, wie z. B. die Kommunen. Nein, ein Gliedstaat in einem föderalen System hat etwas, was wir bei den territorialen Verwaltungseinheiten eines zentralisierten Landes vermissen würden. Die Rede ist hier vor der „Staatsqualität“ im staatsrechtlichen Sinn. Dies bedeutet so viel wie eine im Unterschied zum Zentralstaat zwar beschränkte staatliche Hoheitsmacht, aber nicht von diesem Zentralstaat abgeleitet, sondern nur anerkannt (Laufer / Münch 1998: 110). Dieser Sachverhalt spiegelt sich in dem relativ hohen Autonomiegrad der Gliedstaaten wieder, d. h. sie besitzen eine eigene Legitimität, eigene Rechte und Kompetenzen (Münch / Meerwaldt 2002a: 3). Außerdem trifft jede staatliche Ebene in ihrem zugeschriebenen Aufgabenfeld die endgültige Entscheidung. Sie sind autonom bzw. souverän. Demzufolge verfügen Gliedstaaten und Zentralstaat über institutionelle Strukturmerkmale, d.h. Legislative, Exekutive und Judikative, und über funktionale, d.h. Letztentscheidungsrecht (Abromeit 1992: 11).

Vier Merkmale lassen sich bei der Staatsqualität des Zentralstaates und der Gliedstaaten erkennen. Sie haben eine eigene Verfassung, eigene Verfassungsinstitutionen, eigene Amtsträger und jeweils eigene Zuständigkeiten (Münch / Meerwaldt 2002a: 3). Dies ergibt einen wesentlichen Unterschied zum Staatenbund, denn in einem föderalen Land müssen sowohl der Zentral- als auch die Gliedstaaten über die „maßgeblichen Strukturelemente eines Staates“ verfügen, d. h. Exekutive, Legislative, Gerichtsbarkeit, Bürokratie, Polizei, usw., deren Existenz auch verfassungsmäßig gesichert sein soll. Keine der beiden Ebenen darf die Kompetenzen der jeweils anderen ohne weiteres beseitigen (Schultze 2002a: 88). Es ist die bereits oben erwähnte Kompetenz-Kompetenz. Länder und Bund haben also bestimmte eigene Herrschaftsbereiche, was dazu führt, dass die Autonomie bzw. die Souveränität nicht nur der Gliedstaaten, sondern auch des Zentralstaates beschränkt ist. Das Vorhandensein der gerade oben erwähnten Verfassungsorgane, also Parlament und Regierung, Verwaltung, Justiz und politische Parteien, genügt aber noch nicht, um in der Lage zu sein, eine wirkungsvolle Herrschaft auszuüben: „Deren Amtsträger müssen auch über eigene, vom Bund nicht beschränkte und nicht beschränkbare Entscheidungskompetenzen verfügen, die in ihrer eigenen Verantwortung liegen (Laufer / Münch 1998: 111).

Eine ideale und substantielle Selbständigkeit der Länder verlangt vor allem eine finanzielle Selbständigkeit, was leider nicht in allen föderalen Staaten erfüllt wird. Die Länder laufen also Gefahr, ihre politische und administrative Autonomie zu verlieren. Eigene Steuerbefugnisse vom Steuererheben bis zur Steuerverwendung führen zu einer gewünschten eigenen Steuerautonomie (auch „Steuerhoheit“ genannt) der Gliedstaaten. Auch der Zentralstaat braucht solche Steuerhoheit, um seine politische und administrative Unabhängigkeit den Gliedstaaten gegenüber zu gewährleisten (s. Laufer / Münch 1998: 111). In Deutschland wird die finanzielle Selbständigkeit der Länder durch den Art. 79 Abs.3 GG garantiert; in der mexikanischen Politischen Verfassung kommt eine entsprechende Stelle nicht vor. Auf jeden Fall muss die Finanzordnung eines föderativen Staates vor allem folgende Fragen klären (nach Münch / Meerwaldt 2002 f: 38):

- 1) Welche Ebene im Bundesstaat muss die Finanzierung welcher Staatsaufgaben übernehmen?
- 2) Wer erlässt welche Steuergesetze – der Zentralstaat oder die Gliedstaaten?
- 3) Wie verteilen sich die gesamten Einnahmen des Staates auf die verschiedenen bundesstaatlichen Ebenen?
- 4) Welche Überweisungen werden im Rahmen des Finanzausgleichssystems zwischen dem Zentralstaat und den Gliedstaaten bzw. den Gliedstaaten untereinander durchgeführt?
- 5) Welche bundesstaatliche Ebene ist für die Verwaltung und Verteilung der Steuer zuständig?

Bei der Erörterung der Beziehungen zwischen Bund und Ländern in einem föderativen politischen System ist oft von „Souveränität“ und von „Autonomie“ die Rede, wobei wir zuerst darauf aufmerksam machen müssen, dass manchmal eine Verwirrung, eine Verwechslung bei der Verwendung bestimmter wichtiger Begriffe zu beobachten ist, wie beispielsweise in der mexikanischen Politischen Verfassung, wo oft anstatt „Bund“, „Bundesregierung“ o. ä. der Ausdruck „Föderation“ vorkommt: Dieser Begriff bezieht sich auf das ganze föderative Gebilde, denn Bund und Gliedstaaten setzen eine „Föderation“ zusammen. „Föderation“ bedeutet nicht „Bundesregierung“ (s. dazu Tena 2001: 124, 125). Ein ähnliches Phänomen passiert mit den Vokabeln „Souveränität“ und „Autonomie“.

Wie oben schon erwähnt, verstehen wir unter „föderaler Staat“ eine staatsrechtliche Verbindung nicht souveräner Gliedstaaten, bei der die völkerrechtliche Souveränität allein beim Zentralstaat liegt. Das Wort „Souveränität“ bedeutet höchste Gewalt und wirkt rechtlich nach innen (der Staat übt im Innern die oberste Herrschaftsgewalt aus) oder nach außen, was so viel sagt wie die Unabhängigkeit eines Staates von allen anderen Staaten und internationalen Organisationen (Münch / Meerwaldt 2002 a: 5). Burgoa (2002: 411) macht die Unterschiede zwischen Souveränität und Autonomie folgendermaßen deutlich: Innerhalb der politischen Einheit eines föderalen Systems kann es nicht eine Menge von „souveränen Staaten“ geben, sie können auch nicht „frei“ sein in politischem und juristischem Sinne, gleichgültig, ob in manchen Verfassungen von „souveränen und freien“ (Glieder)Staaten gesprochen wird. Eine Zerteilung der staatlichen Souveränität ist nicht möglich, denn die Souveränität ist nur eine und unteilbar. Sie ist die Gewalt eines Volkes, um sich selbst zu bestimmen und zu beschränken, ohne irgendwelche heteronome Einschränkungen. Dies bedeutet, ein Staat ist souverän, weil sein Volk, ohne nicht freiwillig angenommene Regeln, die Befugnis besitzt, die politische, soziale, juristische oder wirtschaftliche Art und Weise seines Lebens selbst zu bestimmen (Selbstbestimmung) und die Grenzen seiner Macht selbst zu setzen (Selbstbeschränkung). Bei der Vereinbarung eines föderalen Vertrages und seiner Verankerung in der Bundesverfassung vollzieht sich die letzte Handlung der Souveränität der Gliedstaaten: es wird ein neuer Staat gegründet und organisiert, und die Gliedstaaten sind von nun an nicht mehr souverän, sondern nur autonom. Sie haben einen von der Bundesverfassung geregelten Spielraum. Sie besitzen nicht mehr ohne heteronomen Einfluss das wesentliche Selbstbestimmungsrecht, da ja ihre politische und juristische Struktur nicht mit den Prinzipien und Regelungen der Bundes- Gesamtverfassung kollidieren darf. Ein Gliedstaat einer Föderation kann seine innere politische und juristische Ordnung selbst regeln, aber immer unter Berücksichtigung der übergeordneten Bundesverfassung. Er ist deswegen autonom. Das Autonome ist der eigene oben gerade erwähnte Spielraum, das Heteronome ist die von außen bestimmte Einschränkung (Tena 2001: 131). Frei können die Gliedstaaten auch nicht sein, da die Freiheit und die Unabhängigkeit wesentliche Aspekte der Souveränität sind (Burgoa 2002: 412; vgl. Schultze / Waschkuhn 2002: 54; vgl. Seidelmann 2002: 849-850; s. Burdeau 1985: 194).

Ein auch sehr wichtiger Punkt der Föderalismusforschung ist die in Deutschland so genannte „Ewigkeitsklausel“. Im Laufe der Geschichte politischer Systeme versuchen immer wieder Gliedstaaten mit wechselndem Erfolg, den Bund zu verlassen: so begann der blutige, grausame Sezessionskrieg der Vereinigten Staaten, so haben sich im 19. Jahrhundert die mexikanischen Bundesländer Tejas und Yucatán für unabhängig erklärt, und die schwierige moderne Geschichte Russlands zeigt auch heute ähnliche Ereignisse.

Der Rechtswissenschaftler Octavio A. Hernández (zit. bei Serra 2000: 555-556) stellt fest: Ein Staatenbund ist zeitlich begrenzt, während der föderale Staat „ewig“ ist: „Ein föderaler Vertrag hat als Ziel eine dauernde Ordnung, nicht eine einfache vorübergehende Regulierung. Dies leitet sich von der Auffassung des *Status* ab, weil eine einfache vorübergehende Regulierung, mit zeitlicher Abgrenzung und Kündigungsmöglichkeiten, keinen *Status* hervorruft. Jede Föderation ist deswegen ewig, d. h. für immer vereinbart“.

Tena (2001: 129) vertritt die Meinung, dass nach dem Sezessionskriege der Vereinigten Staaten die Unkündbarkeit des föderalen Paktes akzeptiert wird, ein einseitiger Austritt aus dem Bund ist folgerichtig

unzulässig (s. auch Schumann 1991: 29).¹¹ Andererseits ist es aber notwendig, die eigene juristische Existenz der Gliedstaaten zu sichern. Es muss weder die Zerstückelung des Bundes noch das Ende des der übermäßigen Zentralisierung zum Opfer gefallenem freiwillig gewählten *Status* der Gliedstaaten gesucht werden.

Das so genannte „Sezessionsrecht“ baut auf die Auffassung auf, dass ein freier und souveräner Staat zusammen mit anderen freien Staaten einen Bund bilden kann, die eigene Souveränität ausübend, so dass er die Befugnis besitzt, jeder Zeit seine Souveränität wieder aufzunehmen und das Bündnis dementsprechend zu verlassen. Die mexikanische Geschichte des 19. Jahrhunderts kennt eine Fülle solcher Fälle! Calhoun in den Vereinigten Staaten und Seydel in Deutschland haben diese Theorie verteidigt, aber Burgoa (2002: 416 ff., ausführlicher dazu) hält diese These für falsch begründet. Beim Eintritt in die föderale Ordnung, so der mexikanische Jurist, hört jeder Gliedstaat auf, frei und souverän zu sein, denn die Souveränität liegt von nun an bei der Nation, bzw. beim Gesamtstaat, vom Bund ausgeübt, wie wir oben schon gesagt haben. Wenn die Gliedstaaten damit einverstanden sind, den Bund zu gründen, sehen sie sich verpflichtet, mit ihren eigenen Verfassungen nicht gegen die föderale Gesamtverfassung zu verstoßen. Unter dem alten Prinzip *pacta sunt servanda* darf die Bundesverfassung nicht unter dem Gutdünken der Gliedstaaten leiden, sonst würde das gleich bedeuten, dass das Prinzip der Oberhoheit des Bundesrechts gegenüber dem der Gliedstaaten nichtig sei, denn eine Erklärung der „Wiederaufnahme der Souveränität eines Gliedstaates“ genüge, um die bundesrechtliche Ordnung beiseite zu lassen.¹²

Schumann (1991: 27 ff.) äußert sich auch gegen das Sezessionsrecht, denn ein föderaler Staat ist nicht ein so loser Zusammenschluss, dass die Gliedstaaten „kommen und gehen dürfen“, wann sie wollen – es ist nicht ein Staatenbund. Föderalismus ist folglich kein Separatismus, kein Partikularismus und auch kein Sezessionismus. „Die in einem Bundesstaat vereinigten Gliedstaaten bilden ein auf *Dauer* angelegtes Staatswesen“. Kilper und Lhotta (1996: 24) ihrerseits weisen auch das Sezessionsrecht zurück.

Deutschlands föderale Ordnung ist durch Art. 79 GG gesichert, was „Ewigkeitsklausel“ oder „Ewigkeitsgarantie“ benannt wird (Männle 1998: 12). Für die „Unverletzlichkeit“ der mexikanischen Politischen Verfassung und ihre Einhaltung, sogar falls sie wegen einer Rebellion außer Kraft gesetzt würde, sorgt in ähnlicher Weise der Art. 136 PV. Art. 39 PV erkennt zwar das Recht des Volkes, jederzeit die Regierungsform zu ändern, der Föderalismus ist aber eine Staatsform. Diese Bestimmung ist meines Erachtens nicht sehr eindeutig, denn man kann nicht mit Sicherheit wissen, was die verfassungsgebenden Abgeordneten damals (1917) mit der Formulierung „Regierungsform“ genau meinten (s. dazu auch Art. 40 PV).¹³

Zum Schluss sei nur gesagt, dass wir diese „Ewigkeit“ nicht in einem breiten Sinn verstehen, denn die Geschichte des Staates ist sehr wechselhaft, und keine Verfassung bzw. kein Grundgesetz kann die Zukunft des Föderalismus „kaufen“ und garantieren. Wir sind entschlossene Befürworter des Föderalismus – zumindest was den Fall Deutschlands, Mexikos und ähnlicher Länder anbelangt -, aber ob dieses System bis „zum Jüngsten Gericht“ funktionieren wird, ist keinem menschlichen Gesetz zu gewährleisten gegeben (s. Burdeau 1985: 225, 226).

1.4.2.4 Gewaltenteilung und Aufgabenverteilung.

1.4.2.4.1 Die Gewaltenteilung

Ein föderaler Staat erfährt von Anfang an auf allen staatlichen Ebenen Beschränkungen in politischen und administrativen Kompetenzen. Dies geschieht auf zweierlei Art: durch die so genannte Gewaltenteilung sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene (s. Schumann 1991: 22), und durch die Verteilung der Befugnisse, Kompetenzen und Zuständigkeiten für bestimmte Aufgaben auf den Bund und auf die Gliedstaaten selbst, was das wesentliche Merkmal dieser Staatsform darstellt. Sowohl diese wichtige Gewaltenteilung als auch die Beschränkung durch die Gliedstaaten bilden ein Gleichgewicht und eine Verteilung der politischen Macht

¹¹ Die Geschichte ist etwas verwirrend, denn die Südstaaten wurden 1867, d.h. nach dem Sezessionskrieg aus den Vereinigten Staaten von Amerika ausgestoßen und erst einige Jahre später unter der Regierung vom General Ulysses Grant wieder aufgenommen. Vor Kriegsausbruch war die U.S.-Regierung der Ansicht, der Austritt der Südstaaten aus dem Bund sei staatsrechtlich nicht zu vertreten, nach dem Kriege aber hat sie die ehemaligen konföderierten Staaten aus der Union entlassen und ihre Regierungen abgesetzt.

¹² Zu wichtigen Dokumenten und Erklärungen des Sezessionskrieges in den Vereinigten Staaten, s. Burgoa 2002: 416 ff., und zur Meinung von Tocqueville über die Souveränität der Gliedstaaten im gleichen amerikanischen Land, s. S. 410, Fn. 578.

¹³ Über die in dieser Hinsicht in den Artikeln 4, 39 und 40 PV und in der Präambel der PV vorzufindenden Widersprüche, s. Burgoa 2002: 457.

(Guillén 1999: 17). Das ist so, weil die Struktur des Föderalismus eng verbunden ist mit einer Idee der Nicht-Konzentration der Macht (ebenda: 18) und des Misstrauens der staatlichen Macht gegenüber. „Nicht ohne Grund sind föderative Staaten häufig die Antwort auf vorhergegangene Perioden des Machtmissbrauchs“ (Schumann 1991: 22): so die Vereinigten Staaten, Deutschland, Brasilien und Mexiko.

In diesem Sinne unterscheidet Guillén (1999: 21) drei wichtige Prinzipien: 1) Das Trennungsprinzip, denn eine Bundesverfassung bestimmt mit Genauigkeit eine Verteilung der legislativen Kompetenzen zwischen zwei Staatsebenen. 2) Das Autonomieprinzip, denn jede der Ebenen innerhalb ihres von der Verfassung bestimmten Spielraums ist autonom. 3) Das Beteiligungsprinzip, wobei die Gliedstaaten durch eine oder zwei Kammern auf Bundesebene vertreten sind und an den entsprechenden Entscheidungen teilnehmen.

Gewaltenteilung und Aufgabenverteilung können nicht nach einer allgemein anerkannten Regel entschieden werden, da die politische, kulturelle und gesellschaftliche Geschichte und sonstige Gegebenheiten eines Staates eine wichtige Rolle spielen (Armenta 1996: 178).

Die Gewaltenteilung kann verstanden werden als ein „Konzept zur Anordnung von Institutionen und deren Funktionen mit dem Ziel, den Missbrauch staatlicher Macht zu verhindern“ (Schüttemeyer 2002: 282). Die Theorie der Gewaltenteilung, obwohl mit Wurzeln in der griechischen Antike, hat mit den englischen Denkern James Harrington (1656) und John Locke (1690) einen wichtigen Impuls bekommen, um dann mit Montesquieu, nach seinem berühmten Buch *De l'esprit des lois*, 1748 erschienen, eine entscheidende Entwicklung zu erfahren (Näheres dazu s. Boldt 2002: 1009 und bes. Sabine 1982: 367 ff). Charles de Montesquieu unterscheidet drei Staatsfunktionen: Rechtsprechung, Gesetzgebung und Gesetzesanwendung oder Gesetzesvollzug. Mit einigen Veränderungen nahm die Verfassung der Vereinigten Staaten diese funktionale Verschränkung der Gewalten und ihre gegenseitige Abhängigkeit auf, woraus ein System der „Kontrollen – oder Hemmnisse - und Gegengewichte“ entstand (das von Alexander Hamilton zutreffend genannte *system of checks and balances*), im Zusammenhang mit einer vertikalen und temporalen Gewaltenteilung (Schüttemeyer 2002: 282).

Heutzutage werden dem Föderalismus hauptsächlich zwei Funktionen zugeteilt: zuerst Machtaufgliederung und Machtbegrenzung mittels vertikaler Gewaltenteilung, und schließlich die (ökonomische, politische, usw.) Integration mehr oder weniger heterogener Gesellschaften (Schultze 1991: 225; s. auch Schultze 2001:127). Aus dem Betrachtungswinkel der verfassungsmäßigen Gewaltenteilung ist dann von einer Aufteilung der legislativen, exekutiven und judikativen Funktionen auf Bund und Gliedstaaten die Rede. Die ersten beiden sind funktional gesehen getrennt, institutionell aber sowohl getrennt als auch verschränkt (jeweils in präsidentiellen und in parlamentarischen Regierungssystemen), während die Judikative als eigenständige, unabhängige Gewalt immer institutionalisiert ist. „Es gilt strikte Inkompatibilität, d.h. für Richter endet ihr Amt, wenn sie ein Mandat in einer Legislative oder eine exekutive Position übernehmen“ (Schüttemeyer 2002b: 392-393). In einem föderal organisierten System werden die entscheidenden Strukturelemente des Staates (Legislative, Exekutive, Gerichtsbarkeit, Bürokratie, Polizei, usw.) auf Bund und Gliedstaaten verteilt zu finden sein, ihre Existenz wird verfassungsrechtlich geschützt und sie können durch Eingriffe der jeweils anderen Ebene nicht beseitigt werden (Schultze 1991: 227-228).

Es wird von einer horizontalen, von einer vertikalen und von einer temporalen Gewaltenteilung gesprochen. Die horizontale Gewaltenteilung ist eben die „klassische“ Teilung staatlicher Gewalt in Exekutive, Legislative und Judikative, wobei wir uns auf der staatsrechtlichen Ebene befinden. Dazu kommt ein auch wichtiger gewaltenhemmender Faktor, und zwar die Tatsache, „dass sich die politische Willensbildung und Entscheidungsfindung nicht allein auf staatlicher Ebene abspielt, sondern Parteien, Verbände und die öffentliche Meinung in ihrer ganzen, auch durch die soziale Schichtung bedingten Vielfalt daran maßgeblich mitwirken“ (Laufer / Münch 1998: 30; s. auch Schüttemeyer 2002a: 283).

Vergleicht man diese horizontale Gewaltenteilung in Präsidialsystemen und in parlamentarischen Regierungssystemen, stellt man im ersten Falle die Etablierung von drei in ihrem Bestand voneinander unabhängigen Staatsorganen fest, und zwar jedes einzelne für jeweils eine der drei Grundfunktionen, an denen jedoch die anderen Organe durch Veto- oder Mitwirkungsrechte teilhaben, d. h. die drei Gewalten müssen unbedingt zusammen handeln, um die Staatsmacht wirksam zu machen (Schüttemeyer 2002a: 282). Beispiele eines präsidentiellen Systems sind die Vereinigten Staaten von Amerika und Mexiko.

Bei einem parlamentarischen System, wie in Deutschland oder in Österreich, sind Regierung und Parlamentsmehrheit aufs engste miteinander verbunden, denn die Regierung kommt erst durch den Wahlsatz der parlamentarischen Mehrheit zustande und bleibt solange im Amt, wie sie das Vertrauen des Parlaments besitzt. „Im parlamentarischen Regierungssystem tritt neben die funktionale Zusammenarbeit die institutionelle Verschränkung als Instrument der Machthemmung“ (Schüttemeyer 2002a: 283).

Die vertikale Gewaltenteilung, von der noch die Rede sein wird, ist auch eine Komponente der

Gewaltenhemmung und -kontrolle. Bund und Gliedstaaten verfügen über (je nach Einzelfall viele oder wenige) ausschließliche Kompetenzen und Aufgaben, die sie allein wahrnehmen und erfüllen können. Je nachdem, wie begrenzt die Machtbefugnisse von Bund und Ländern sind, werden sie mehr oder weniger aufeinander angewiesen sein, wobei ein bestimmter Grad an Kooperation entsteht. Hier verhindert das schon erwähnte System der Kontrolle und Gegengewichte Machtmissbrauch und trägt zur Rechtsstaatlichkeit entscheidend bei (Laufer / Münch 1998: 30-31). Diese Art der Gewaltenhemmung verteilt Aufgaben und Institutionen auf unterschiedliche Staatsebenen.

Die temporale Gewaltenteilung garantiert ihrerseits, dass in einem demokratischen System die Macht nur auf Zeit verliehen wird.

Die Gewaltenteilung geschieht also, nach dem oben Besagten, zwischen den zentralen und lokalen Staatsebenen, und jede von ihnen arbeitet, in ihrer jeweiligen Sphäre, mit den anderen zusammen, auch wenn sie „unabhängig“ voneinander sind. Innerhalb jeder Ebene findet auch eine horizontale Gewaltenteilung statt. Wir haben es dann mit einem gewaltenteilten Zentralstaat und mehreren auch gewaltenteilten Gliedstaaten zu tun, d. h. jeder ist versehen mit Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung. Das bedeutet in Deutschland eine in 51 Staatsgewalten gegliederte und getrennte Staatlichkeit (Schumann 1991: 25), in Mexiko sind es 99.

1.4.2.4.2. Die Aufgabenverteilung

Die Verteilung der Aufgaben zwischen den staatlichen Ebenen eines Bundesstaates ist keine einfache Angelegenheit, und sie muss durch die Verfassung genau geregelt werden, und zwar so, dass nicht nur geregelt sein soll, welcher Kompetenzbereich welcher staatlichen Ebene zugewiesen wird. Es muss auch ganz klar sein, dass die jeweils andere Ebene hierauf in der Regel über keinen Zugriff verfügt (Kilper / Lhotta 1996: 65). Für einige Aufgaben ist der Bund allein zuständig, für andere dagegen die Gliedstaaten, aber wie schon oben erwähnt sind die Modelle oder die Möglichkeiten der Aufgabenverteilung nicht „pur“ zu finden, so dass je nach Einzelfall eine enge oder eine mehr oder weniger lockere Zusammenarbeit der Ebenen miteinander stattfindet. In allen föderalen Staaten der Welt haben sich also Mischformen entwickelt, was zu Kooperation und ergänzender Aufgabenerfüllung durch die verschiedenen Staatsebenen bei gleichzeitiger Reservierung bestimmter Aufgaben geführt hat (Kilper / Lhotta 1996: 64-65). Über die jeweiligen konkreten Kompetenzen im Bereich der Kulturpolitik von Bund, Ländern und Gemeinden in denen von uns untersuchten Ländern werden wir im 2. Teil der vorliegenden Arbeit ausführlich sprechen.

Hier halten wir es für angebracht, auf die Bedeutung der Gemeinden einzugehen. Normalerweise spricht man in der Föderalismus-Diskussion von der Beziehung zwischen Bund und Ländern, wobei die Gemeinden lediglich als Teil der Länder betrachtet werden. Art. 115 PV sieht in den Gemeinden, welche in Mexiko „Municipios“ (Munizipien) heißen, die *politische* und *verwaltungsmäßige* Grundlage der politischen Ordnung des Landes. Hiermit wird also nicht die Grundlage jedes einzelnen Landes gemeint, sondern die Grundlage der ganzen Republik. Auch in Deutschland müssen wir über die verfassungsrechtliche Sichtweise hinausgehen und Bund, Länder und Gemeinden gleichermaßen als Teile des staatlichen Organisationsgefüges in der Analyse berücksichtigen. Jede Ebene des bundesstaatlichen Gebildes hat unterschiedliche Funktionen und Aufgaben zu erfüllen. Die Gemeinden werden demgemäß als „dritte Ebene“ erhoben und übernehmen eine wichtige Rolle in Bezug auf die Gewaltenteilung und auf die Machtbalance (Benz 1985: 7, 51, 52).

In der Regel kann man hinsichtlich der Aufgabenverteilung behaupten, dass die jeweilige Landesgeschichte, die politische Kultur, die Traditionen und Bräuche eine entscheidende Rolle spielen. Auch die momentane politische Lage und die ideologische Orientierung der bedeutendsten politischen Akteure können in diesem Sinne auf den Verfassungstext bzw. auf Verfassungsreformen Einfluss ausüben. So ist es beispielsweise in der Steuergesetzgebung: In den Vereinigten Staaten dominiert eine „Parallelität“, während in Australien ein „Übergewicht“ des Bundes die Steuergesetzgebung kennzeichnet (s. Schultze 2001: 131).

Wichtig ist es daran zu erinnern, dass der Föderalismus ein „dynamisches System“ ist (Benz 1985; Kilper / Lhotta 1996: 73); ein föderaler Staat ist nicht für immer auf eine ganz bestimmte Ausprägung festgelegt (Laufer / Münch 1998: 25). Der Föderalismus bewegt sich ständig zwischen Einheit und Vielfalt, zwischen Homogenität und Heterogenität, zwischen Eigenständigkeit und Integration, zwischen Souveränität der Nation und Autonomie der Gliedstaaten, zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung. Wir finden also auch Phasen in der Geschichte eines Bundesstaates, in denen sich die Machtbalance zugunsten des Zentralstaates verschiebt, was man „zentripetale Tendenzen“ nennt, und Phasen, in denen so genannte „zentrifugale Tendenzen“ vorherrschen, d.h. wo die subnationalen Ebenen an Einfluss gewinnen (Laufer / Münch 1998: 25; Schultze 2001: 127-128). Diese dynamische Natur des Föderalismus ermöglicht aber die Lösungen neuer Probleme, und sie wurde schon vor über hundert Jahren (1907) von Heinrich Triepel so angesprochen: „Kein Bundesstaat der Welt...(ist) auch nur denkbar ohne dauernden Hader zwischen unitarischen und föderalistischen Strebungen“ (zit. bei Laufer / Münch 1998: 26).

Was also die Aufgabenverteilung anbelangt, existieren so etwas wie „Tugendkataloge“ oder „Wünschlisten“ nicht, genauso wie es *den* „richtigen“, „echten“ oder „wahren“ Föderalismus nicht gibt. Der Föderalismus soll einfach eine dauerhafte Vermittlung von gegensätzlichen gesellschaftlichen zentripetalen und zentrifugalen Zielvorstellungen erleichtern. Die ersten davon suchen die Integration und die Gleichheit der Lebensbedingungen, die zentrifugalen hingegen sind auf Autonomie und auf Vielfalt der Lebensbedingungen gerichtet (Schultze 1991: 127).

Es ist interessant zu merken, wie der Ursprung eines föderalen Systems auf die durch die Verfassung definierte Aufgabenverteilung Einfluss übt. Wenn ein Bundesstaat aus dem Zusammenschluss von mehreren freien und souveränen Staaten entsteht, geben diese in der Regel zugunsten des Zentralstaates bestimmte Kompetenzen und Befugnisse auf und behalten andere bei sich. Das ist beispielsweise der Fall bei den Vereinigten Staaten von Amerika. Wenn aber ein föderiertes System von einem zentralisierten Staat übernommen wird, geschieht das Gegenteil, d.h. die Verfassung übergibt den nun neugeborenen Gliedstaaten gewisse Befugnisse und behält für den Bund den Rest, wie es z. B. in Kanada der Fall ist (Tena 2001: 113).

Dies ist von Belang, wenn es entschieden werden muss, wem eine bestimmte Kompetenz zugeteilt werden soll, entweder dem Bund oder den Gliedstaaten (oder sogar den Gemeinden). Die Frage kann auch lauten, ob gerade ein bestimmter Gliedstaat und kein anderer für eine gewisse Handlung zuständig ist. In den Vereinigten Staaten wird im Zweifelsfall zugunsten der Gliedstaaten entschieden, denn die Befugnisse des Bundes wurden von ihnen abgegeben, sie behalten eine Art „nicht definierte Zone“, und der Bund verfügt über genau bestimmte und limitierte Kompetenzen. Ähnliches geschieht auch in Deutschland, wo eine Kompetenzfrage nicht in einer Vermutung zugunsten des Bundes die Antwort sein wird. Im Zweifel liegen die Kompetenzen bei den Ländern (Schumann 1991: 25). Aber im Falle anderer Staaten, wo der Föderalismus einen „zentrifugalen“ Ursprung aufweist, wird die Frage dementsprechend zugunsten des Bundes beantwortet werden (Tena 2001: 113; s. auch Burgoa 2002: 458). Burdeau (1985: 246) findet auch einen Zusammenhang zwischen Entstehungsart eines föderalen Landes und der dort herrschenden Aufgabenverteilungsform. Beim „zentripetalen“ Ursprung wird die Verfassung den Gliedstaaten breite Kompetenzen anerkennen. Wo dagegen der Föderalismus aus der Transformation eines ehemaligen zentralisierten Landes zustande gekommen ist, werden die Gliedstaaten weniger Befugnisse genießen. Dies bedeutet, die Kompetenzfrage ist eine Sache des positiven Rechts, wobei nicht vergessen werden darf, so der französische Politologe weiter, dass die Praxis wichtiger als die Verfassungstexte ist. Das ist genau der Fall Mexikos, wo die politische Verfassung das System der Vereinigten Staaten übernahm, auch wenn der Föderalismus in Mexiko einen ganz anderen, genau den umgekehrten Weg genommen hat, nämlich den „zentrifugalen“ Weg. Der Art. 124 PV, der über die Aufgabenverteilung handelt, ist sogar eine treue Kopie der 10. *Amendment* der US-amerikanischen Verfassung von 1791 (s. Art. 124 PV; dazu ausführlich Burgoa 2002: 459 ff.). In der Praxis sind aber die Länderkompetenzen in Mexiko sehr beschränkt (Armenta 1996: 104), was beweist, dass Burdeau Recht hat.

Mit der bei ihnen immer vorhandenen und erstaunlichen Genauigkeit erklären die Verfasser der *Federalist Papers* eine Regelung der Aufgabenverteilung: Der Bund sei nach Hamilton zuständig für die Verteidigung der Mitglieder der Föderation, die Aufrechterhaltung des Friedens, die Regulierung des inneren und äußeren Handels, die Leitung der Beziehungen mit anderen Nationen (Nr. XXIII). Madison (Nr. I und XV) meint: Die Befugnisse der Zentralregierung sind wenige und genau definiert, diejenigen der Gliedstaaten sind zahlreich und nicht definiert. Die ersten haben mit externen Sachverhalten zu tun, wie dem Frieden, dem Krieg, den internationalen politischen und kommerziellen Beziehungen. Die Gliedstaaten üben Gewalt über Sachverhalte, die für das alltägliche Leben der Bürger wichtig sind, wie die Freiheit, den Schutz des Eigentums, die innere Ordnung, den Fortschritt und den Wohlstand der Gliedstaaten (s. Hamilton / Madison / Jay 2006).

In einem Bundesstaat, einem aus mehreren Staaten gebildeten Staat, gibt es also die Möglichkeit von verschiedenen und spezifischen Arten der Politikgestaltung in vielen Bereichen. Das ist eine Art „territoriale Aufgabenverteilung“ (Kilper / Lhotta 1996: 27) – was in einem zentralisierten Land nicht vorkommt. Die Aufgaben können wiederum je nach föderalem Staat anders verteilt werden, wie wir sehen werden wenn wir über die Kulturpolitik Deutschlands und Mexikos zu sprechen kommen.

Als Schlussfolgerung sagen wir, dass jede Bundesverfassung die Aufgabenverteilung auf verschiedene Art und Weise ausführt, aber das Prinzip ist in der Regel sehr ähnlich: ausschließliche Zuständigkeit der Zentralregierung für die für die allgemeinen Interessen des Landes wichtigen Angelegenheiten, Zuständigkeit der Gliedstaaten, was die privaten Beziehungen der Bürger angeht (s. Tena 2001: 114).

1.4.2.5 Der Dualismus von Entscheidungszentren

Ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal zu anderen Staatsformen ist die Existenz von mehreren Entscheidungszentren auf den verschiedenen Ebenen eines föderalen Landes. Das ist so, nicht weil die Gliedstaaten einfach über eine administrative Autonomie verfügen, sondern vielmehr weil ihr juristisches Wesen nichts anders ist als die wahre Kompetenz der Beteiligung an der Bildung des nationalen Willens. Sie sind reale politische Entscheidungszentren und demokratische Mitspieler im Kontext eines modernen föderalen Staates. Die Entscheidungen können also je nach Zuständigkeit der politischen oder administrativen Akteure und nach Reichweite der Angelegenheit auf Bundes-, Landes- oder sogar auf Kommunalebene getroffen werden. Alle solche Instanzen zusammen bilden den gesamten Bundesstaat (s. Armenta 1996: 88 und 180). Es handelt sich um die Idee und die Praxis der Nicht-Konzentration der Macht, von der wir schon oben gesprochen haben, als wir die Gewaltenteilung untersuchten. Außerdem geht es hier nicht nur um ein bloßes Bestehen doppelter Entscheidungszentren. Da der Bundesstaat die Staatlichkeit sowohl bei den Gliedern als auch bei dem Bund voraussetzt, verlangt er das *rechtlich abgesicherte* Bestehen solcher Entscheidungszentren (Schmalenbach 1998: 4).

Die gewaltenteilende Funktion des Föderalismus wird damit begründet, dass es keine Zentrale gibt, die allein alle Entscheidungen trifft. Die horizontale, vertikale und temporale Gewaltenteilung gewährleistet zwischen dem Zentralstaat und den territorialen Subeinheiten eine effektive Kontrolle der Verfassungsorgane untereinander. Die Entscheidungszentren sind auf unterschiedliche Entfernung vom Bürger, was diesem zugute kommt, und Verfassungsänderungen, Verordnungen und Gesetze können oft nur durch das Zusammenwirken der verschiedenen staatlichen Ebenen in die Tat umgesetzt werden (s. Kilper / Lhotta 1996: 61). Dieses Zusammenwirken von Bund, Gliedstaaten und Gemeinden (wie auch immer diese drei Ebenen bei jedem Fall heißen) bildet oft einander überscheidende „Machtsphären“, nicht immer sehr klar voneinander zu unterscheiden, was den US-amerikanischen Politikwissenschaftler Morton Grodzins 1966 dazu veranlasst hat, seinen berühmten und zutreffenden Marmorkuchenvergleich zu erfinden: Das föderative System sei nicht mit einer Schichttorte zu vergleichen, sondern eher mit einem Marmorkuchen... Dieses Beispiel erklärt die Wirklichkeit eines modernen Bundesstaates, charakterisiert durch „das Zusammen-, Gegeneinander- und Ineinanderwirken verschiedener Machtzentren wie in einem Netzwerk – der föderalistische Staat ist ein polyzentrisches Gebilde“ (Kilper / Lhotta 1996: 66).

1.4.2.6 Die föderale Verfassung.

Der föderale Staat bedarf, wie bei jeder Staatsform, einer Institutionalisierung der Macht, und dies geschieht durch die Verfassung, in der steht, wie die Regierenden die Befugnisse der föderalen Organe auszuüben haben und welche Kompetenzen ausschließlich den Gliedstaaten zur Verfügung stehen. Hier, in der Verfassung, müssen ganz genau die „Dosis“ der Kompetenzverteilung, die Mechanismen der Beteiligung an der Bundeswillensbildung und das Verfassungsreformverfahren beschrieben werden. In der Verfassung werden die Befugnisse der Gliedstaaten begründet und die Garantie ihrer Entscheidungen festgelegt. Diese Genauigkeit ist bei dem Gewohnheitsrecht nicht zu finden, deswegen ist eine der ersten geschriebenen Verfassungen eben eine Bundesverfassung, und zwar diejenige der Vereinigten Staaten (Burdeau 1985: 215; Armenta 1996: 86).

Es kann vermutet werden, dass die Bedeutung der Bundesverfassung größer ist im Fall eines „zentrifugalen“ oder „dissoziativen“ Ursprungs eines Bundesstaates, weil die Gliedstaaten auf keine vorher bestehende Souveränität verzichten müssen. Im Gegenteil: sie erhalten bei der Gründung des föderalen Staates neue Rechte und Kompetenzen. Aber auch in diesem Fall soll die Verfassung das autonome juristische Leben aller Staatsorgane und -ebenen gewährleisten (Burdeau 1985: 215). Wenn ein föderales System ins Leben gerufen wird, müssen zuerst die Beziehungen innerhalb des neuen Staatsgebildes genau geregelt werden, was als eine Art „Vertrag“ bezeichnet werden könnte. Solche Regelungen finden ihren Platz in der geschriebenen Verfassung, die nicht nur die Machtbeziehungen und -verteilung, sondern auch die normalerweise sehr schwierigen Bedingungen für die Veränderungen des politischen Systems fixiert, genauso wie die Rolle des Volkes in dieser Vernetzung. Es handelt sich ja beim Föderalismus um interdependente Beziehungen zwischen Parlamenten, Regierungen, Gerichtshöfen, Parteien, Gewerkschaften usw.

Die Entstehung einer föderalen Verfassung ist gründlich von Le Fur (zit. bei Burdeau 1985: 218, Fußnote 55) erörtert worden, der den ganzen Entstehungsprozess in drei Phasen unterteilt. Die erste Phase ist ein völkerrechtlicher Unionsvertrag, durch den die Gründungsstaaten sich verpflichten, einen ihnen überlegenen Gesamtstaat zu erreichen, dem sie angehören und von dem sie abhängig sein werden. Ein Verfassungsprojekt wird vorbereitet und vorgelegt. Die zweite Phase besteht darin, dass die Gliedstaaten diesem Projekt zustimmen.

Sie dürfen von nun an kein einziges Gesetz erlassen, das gegen die Bundesverfassungsbestimmungen verstößt. In der dritten Phase nehmen die von der Bundesverfassung geschaffenen Bundesorgane ihr jeweiliges Amt auf und verkünden im Namen des neuen Bundesstaates die Verfassung. Dieses oberste Gesetz ist also kein Vertrag, sondern das Ergebnis eines Vertrags.

Die aus der Verfassung entstehenden föderativen Institutionen geben die „Handlungskorridore“ (so Lehmbruch 1991, zit. bei Kilper / Lhotta 1996: 24) für die politischen Eliten im politischen Prozess vor. Eine Bundesverfassung geht also weit über die Reichweite eines Vertrages, aber mit der folgenden wichtigen Einschränkung, über die wir oben schon gesprochen haben: Ein Staat kann freilich entscheiden, sich in ein föderales System zu integrieren und erhält auf diese Weise das Recht dazu, ein Akteur im Prozess der Verfassungsschöpfung zu werden, aber wenn eine solche Entscheidung schon getroffen und in die Tat umgesetzt wurde, gibt es kein Zurück mehr – ein föderaler „Vertrag“ oder „Pakt“ akzeptiert das „Secessionsrecht“ nicht, was wir schon erörtert haben.

Die Bedeutung einer föderalen Verfassung wird nach Burdeau (1985: 220) eher in dem häufig schweren Reformprozess sichtbar als bei ihrer Entstehung. In vielen föderalen Staaten benötigt man zur Durchsetzung einer Bundesverfassungsreform nicht nur die Zustimmung der gesetzgebenden Gewalt auf Bundesebene, sondern auch die Mehrheit der Parlamente in den Gliedstaaten, wie beispielsweise in Mexiko und Venezuela. In der Bundesrepublik ist die Zustimmung von Bundestag und Bundesrat erforderlich. In Australien wird neben der Einwilligung von den zwei Kammern auch die Zustimmung der Bürger benötigt. Die Prozedur kann je nach Fall variieren, aber Tatsache ist, dass die Teilnahme der Gliedstaaten an einem Reformvorhaben nicht wegzudenken ist.

Wie wir bisher gesehen haben, verfügen in einem authentischen föderalen Staat beide staatlichen Ebenen über ihr eigenes Recht, mit einer eigenen Verfassung beginnend, und sie genießen einen gleichen Rang in dem jeweils zugeteilten Gültigkeitsfeld. Und obwohl das lokale Recht in der Praxis dem Bundesrecht untergeordnet ist, vertritt Armenta die Auffassung, dass nicht über eine juristische Rangordnung gesprochen werden kann, denn beide Regelungen münden in die Bundesverfassung ein und werden von dieser gewährleistet und koordiniert. Dies bedeutet, da Gliedstaaten und Zentralstaat den Gesamtstaat bilden, dass die Bundesverfassung eine funktionsfähige Beziehung beider staatlichen Ebenen regeln muss. Das oberste Gesetz bindet das Recht der staatlichen Ebenen zusammen und bildet somit eine politische föderale Einheit. Die Gliedstaaten sind also wahre politische Entscheidungszentren, sie beteiligen sich an der demokratischen Willensbildung des Gesamtstaates, weil ihr juristisches Fundament diese Partizipation ermöglicht. Hier spiegeln sich das Wesen und der Sinn eines föderativen Staates wider (s. Armenta 1996: 86, 88, 180).

1.4.2.7 Funktionen des Föderalismus

Wir haben oben einige Funktionen der föderalen Ordnung schon erwähnt. Einerseits sind ihre Funktionen die Machtaufgliederung und die Machtbegrenzung mittels vertikaler Gewaltenteilung, andererseits ist eine weitere Funktion die Integration – z.B. politischer oder wirtschaftlicher Art - von mehr oder weniger heterogenen Gesellschaften (Schultze 1991: 225; 2001: 127). Nach Abromeit (1992: 13, 14) fügen wir folgende Funktionen hinzu:

- 1) Minderheitenschutz durch die Existenz autonomer Gebietskörperschaften;
- 2) die Erhöhung demokratischer Lebensqualität durch vermehrte Partizipationsmöglichkeiten und verbesserte Durchsetzungschancen der Interessen der Bevölkerung;
- 3) Entlastung der gesamtstaatlichen Entscheidungszentren durch die Verteilung von Aufgaben und Konflikten;
- 4) Status-quo-Sicherung durch einen institutionalisierten Zwang zum Kompromiss oder die Vetomacht bestimmter Organe, um radikalen Politikwechsel zu verhindern;
- 5) die Ermöglichung eines „sicheren“ Weges zur Innovation, da im Wettbewerb der Gliedstaaten Reformen „ausprobiert“ und eventuell übernommen werden können.¹⁴

Dem Föderalismus werden auch folgende Funktionen zugeschrieben:

- 1) höhere Rationalität und Effektivität von Politik durch problemorientierte und sachadäquate Entscheidungen, denn sie orientieren sich nach örtlichen Verhältnissen;
- 2) Entlastung der zentralen Instanz und Teilung von Verantwortung;

¹⁴ Abromeit schreibt hierzu, über diese nicht vollständige Auflistung der Funktionen und ihre Umsetzung in die Realität „ließe sich im einzelnen lange diskutieren“; s. dazu dort S. 14.

- 3) Demokratie vor Ort;
- 4) Sicherung von Pluralismus und Freiheit;
- 5) wirtschaftlicher, kultureller und politischer Polyzentrismus;
- 6) Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips;
- 7) Integration heterogener Gesellschaften;
- 8) (vertikale) Gewaltenteilung;
- 9) Konfliktregelung und -nivellierung im politischen System (Kilper / Lhotta 1996: 74).

1.5 Föderalismus als Organisationsprinzip

1.5.1 Föderalismus als politische Lebensform

Um einen Staat als „föderal“ bezeichnen zu können, muss viel mehr vorhanden sein als nur eine von der Bundesverfassung vorgeschriebene Struktur mit genau bestimmten Aufgaben für die verschiedenen staatlichen Ebenen. Es reicht auch nicht aus, wenn es nur von einem System der Beziehungen zwischen Regierungsebenen bzw. zwischen staatlichen Gewalten gesprochen wird. Es handelt sich eher um ein soziales, oder genauer gesagt, um ein kulturelles Phänomen, denn seine politischen Werte basieren auf die Grundlage der Kultur (dazu s. Guillén 1999: 32).

Wie es am Anfang dieses Kapitels heißt, ist das ureigenste Prinzip des Föderalismus der stufenweise Aufbau. Wir identifizieren diese Staatsform als ein Lebens- und Ordnungsprinzip, das von ihren Gliedern viel Eigenverantwortung benötigt, vor allem aber auch den Willen zum föderalen Leben und die Bereitschaft, die Eigenschaften dieses dynamischen Systems reichlich zu nutzen und zu schützen. Dies alles führt unsere Überlegungen zu dem Prinzip der Subsidiarität, was uns noch beschäftigen wird. Viele Befürworter der föderalen Ordnung sehen in ihr eine „naturgemäße Form staatlichen Lebens“ mit der Begründung, alles soziale Leben habe föderativen Charakter – so u.a. Jerusalem. Andere, wie Gierke, halten den Föderalismus für ein „Mittel zur Überwindung der Spannung zwischen der existentiell notwendigen Einheit der Menschen und der in gleicher Weise existentiellen Freiheit des Individuums“ (beide zit. bei Schmalenbach 1998: 3).

Uns interessiert der Föderalismus als politisches Organisationsprinzip aber auch als Lebensform, denn er erleichtert die Integration von heterogenen Gesellschaften, durch ein Gleichgewicht von Verbindung und Autonomie der Gliedstaaten hinsichtlich ihrer politischen, sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Lebensformen und Besonderheiten. Für den einzelnen Menschen bedeutet er aber auch eine Vereinigung mit den anderen Menschen unter gleichzeitiger Bewahrung der eigenen Freiheit. Der Föderalismus trägt der sozialen Dimension und der Individualität des Menschen Rechnung, d.h. dem Recht und den Ansprüchen sowohl des Menschen als auch der Gesellschaft. Für Frantz hat der Föderalismus eine breite Bedeutung, denn er soll nicht nur verstanden werden als das Gegenteil des Partikularismus oder des Zentralismus, sondern vielmehr als das zu beiden höhere Dritte. Mit großer Überzeugung schreibt seinerseits Brugmans 1969: „Angesichts der nivellierenden Zentralismus vertritt der Föderalismus das Recht der Verschiedenheiten, angesichts separatistischer Tendenzen sucht er Solidarität aufrechtzuerhalten oder zu errichten“ (beide zit. bei Deuerlein 1972: 332). Der Föderalismus ist also mehr als ein staatsrechtliches Prinzip. Er sucht auch eine personale und sozietäre Orientierung (so Deuerlein 1972: 331), die die Menschen wahrnehmen sollen, um die Vorteile des Föderalismus zu nutzen und zu erweitern.

1.5.2 Föderalismus, Solidarität und Subsidiarität

Die Bürger eines föderalen Staates erleben täglich die Komplexität der Beziehungen und der Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen politischen Instanzen, gleichgültig wie sie heißen: Gemeinden, Bundesländer, Gliedstaaten, Bundesregierungen, Parlamente, Gerichtshöfe usw. Das Vorhandensein mehrerer Entscheidungszentren auf verschiedenen Ebenen soll aber eine Erleichterung der Aufgaben und eine Erhöhung der Effektivität des staatlichen Handels ermöglichen, was zu einer Entlastung aller Entscheidungszentren führt bzw. eine Überlastung verhindert. So kann beispielsweise eine Landesregierung sich ihren Aufgaben widmen, die sie besser als eine entfernte Bundesregierung zu erfüllen vermag. Die Bundesregierung ihrerseits wird sich auf die Bereiche konzentrieren können, die sie allein steuern darf, wie die Finanz- und Außenpolitik oder die Verteidigung des Landes. Das geschieht auch bei den anderen Organen bzw. Gewalten. Damit diese gegenseitige Entlastung der Entscheidungszentren mit Erfolg geschehen kann ist es ratsam, die Aufgabenteilung

nach den *Prinzipien der Solidarität und der Subsidiarität* zu gestalten. Beide sind von der christlichen Soziallehre als *Sozialprinzipien* gewürdigt und für die Politik richtungweisend (von Nell-Breuning 1975: 27).

Mit dem Begriff „Solidarität“ wird die so genannte „Gemeinverstrickung“ gemeint. Sie besagt, dass Wohl und Wehe der einzelnen Teile unlösbar mit dem Wohl und Wehe des Ganzen verknüpft sind und umgekehrt. In der Politik heißt es, jedes Glied, jeder Teil der Gesellschaft trägt Mitverantwortung und haftet für das Wohl des Ganzen. Ebenso trägt das Ganze, also die kleine oder große Gemeinschaft, Verantwortung für das Wohl und Wehe aller, jedes einzelnen Gliedes oder jedes einzelnen Teiles. Es ist dementsprechend eine wechselseitige Verantwortung in Bindung und Rückbindung, welche auch „Gemeinverhaftung“ genannt wird (von Nell-Breuning 1975: 27). Also es ist keine „Einbahnstraße“, da Bindung und Rückbindung gleich streng sind. Das Gemeinschaftsganze und die Gemeinschaftsglieder gehören nach diesem Prinzip zusammen und sind aufeinander angewiesen. Sie tragen füreinander Verantwortung und sind zu gegenseitiger Hilfe verpflichtet. Die Solidarität, so Kardinal Frings, kann als das Grundgesetz „der wechselseitigen Verbundenheit und Verantwortlichkeit“ verstanden werden (zit. bei Welty 1959: 134). Das Solidaritätsprinzip garantiert also ein ausgewogenes Gleichgewicht zwischen Rechten und Pflichten des Gliedes einerseits und Rechten und Pflichten des Ganzen andererseits.¹⁵ Die Glieder können dabei Staatsbürger, Gemeinden oder Teilstaaten sein. Das Ganze kann ebenfalls durch die Gemeinde, einen Gliedstaat oder den Gesamtstaat selbst dargestellt werden.

Nach dem Besagten ergibt sich Folgendes: Der Gesamtstaat lebt in und aus seinen Teilen. Diese wiederum leben in und aus dem Ganzen. Falls dieses „unbedingte Wechsel- und Gegenseitigkeitsverhältnis“ aufrechterhalten wird, profitieren alle davon. Werden die Glieder geschwächt oder vernachlässigt, so bringt es dem Ganzen Schaden „oder gar den Untergang“. Außerdem unterstreicht dieses Wechselverhältnis für beide Seiten den Charakter der Pflicht, denn die Gemeinschaft schuldet den Gliedern und diese schulden der Gemeinschaft. Nach dem Solidaritätsprinzip dient und hilft das Ganze den Gliedern. Diese wiederum leisten dem Ganzen ab, was zu seinem Bestand und seiner Entwicklung notwendig ist. Außerdem gewähren die Glieder einander gegenseitige Rücksichtnahme. Es geht dabei um Beziehungen der Gemeinschaften zu-, ein- und untereinander, so dass gegenseitige Achtung, Stützung und Förderung angesagt sind. Nur so „können sich alle Gemeinschaften fruchtbar entwickeln, ohne wirkliche Gefährdung und Störung, obwohl nicht ohne Reibung und Spannung“ (Welty 1959: 134-136). Die Bedeutung der Solidarität für die föderale Ordnung ist nach diesen Überlegungen sehr tief und von großem Ausmaß (vgl. Nass 1998: 109).

Das zweite Sozialprinzip ist, wie oben erwähnt, die Subsidiarität. Ihr Wortlaut wird in der Regel der berühmten Enzyklika „Quadragesimo anno“ (15. Mai 1931) vom Papst Pius XI. entnommen.¹⁶ Normalerweise hört man von einem „Subsidiaritätsprinzip“, obwohl der Text eigentlich nicht von einem Prinzip spricht, sondern eher von einer *Pflicht*: „subsidiarium officium“. Hiermit ist die *Pflicht der Gemeinschaft* gemeint, ihren Gliedern wirklich hilfreich zu sein. Die Subsidiarität bedeutet demzufolge einen „Grundsatz des hilfreichen Beistands“ (von Nell-Breuning 1990: 350, 351) oder „des ergänzungsweisen Beistandes“ (so Frings, zit. bei Welty 1959: 136). Um von einer „wirklich hilfreichen Hilfe“ sprechen zu können, müssen wir zuerst die *echte* Hilfe definieren. Sie ist eine Hilfe, „die den Menschen instand setzt oder es ihm erleichtert, sich selbst zu helfen, oder die seine Selbsthilfe erfolgreicher macht“ (von Nell-Breuning 1990: 351).

Der Mensch, der seine Persönlichkeit entfalten kann, soll und *will*, der fähig ist, selbst zu handeln, entfaltet sich durch sein eigenes *Tun*. Er ist Subjekt und nicht Objekt fremden Handels, so dass eine echte Hilfe ihm ermöglicht oder erleichtert, sich als Subjekt zu betätigen und zu entfalten. Das Gegenteil von Hilfe würde ihn zum Objekt machen, aber richtige Maßnahmen helfen dem Menschen, wieder *weniger* Objekt und *mehr* Subjekt zu sein. Die „Hilfsmaßnahmen haben es darauf abzulegen, dem Hilfsbedürftigen soviel Gelegenheit wie möglich zu bieten, zu seiner Befreiung aus der Not durch *eigenes* Tun mitzuwirken, sollen *Hilfe zur Selbsthilfe* sein“. Eine andere Art von Hilfe verletzt die Würde des Menschen als Subjekt, beeinträchtigt die Entfaltung seiner Persönlichkeit (von Nell-Breuning 1990: 351- 353) und ist letztlich keine „hilfreiche, echte Hilfe“. Nun ist aber die Rede von einer rechten Arbeitsteilung, wobei die Gemeinschaft alles tun soll, was ihren Gliedern ermöglicht oder erleichtert, durch ihr eigenes Tun zum Höchstmaß ihrer Persönlichkeitsentfaltung, ihrer Selbständigkeit und ihrer Selbstverantwortung zu gelangen. Andererseits soll die Gemeinschaft ihre Glieder von dem entlasten, was nicht oder wenig zu solcher Persönlichkeitsentfaltung beiträgt. Auf diese Art und Weise können sie „einen immer größeren Teil ihrer Zeit und ihrer Kraft auf das zu verwenden, was *am meisten* dazu beiträgt“ (ebenda: 353). Man soll dementsprechend „den einzelnen Menschen und die verschiedenen

¹⁵ Der Individualismus und der Kollektivismus heben Rechte und Ansprüche des einzelnen bzw. des Ganzen hervor. „Im Unterschied zu beiden hält das Solidaritätsprinzip ... die goldene Mitte ein und versagt sich jedem einseitigen Radikalismus“ (von Nell-Breuning 1975: 27). Sie weist den Einzel- wie auch den Gruppenegoismus zurück.

¹⁶ Die entsprechende Stelle der Enzyklika befindet sich im Anhang der vorliegenden Arbeit (A.1.1).

Gemeinschaften das tun und verantworten lassen, wozu sie befähigt und darum berufen sind“ (Welty 1959: 138).

Die Subsidiarität ist ein *Zuständigkeitsprinzip*, weil es nicht nur im Verhältnis von Gemeinschaft und Glied gilt, sondern auch dann, wenn die Glieder selbst Gemeinschaften sind oder einen Stufenbau von Gemeinschaften bilden (von Nell-Breuning 1990: 355 ff.; Hengstenberg 1953, zit. bei Deuerlein 1972: 320). Das Verhältnis der oberen gegenüber den unteren Instanzen verdeutlicht sich mit den Wörtern *stärken*, *ergänzen* und notfalls *ersetzen* (s. von Nell-Breuning 1975: 28). Die Einzelperson und die Gliedgemeinschaft sind diesem Prinzip zufolge berechtigt und verpflichtet, „sich in ihrer Eigenart zu entwickeln und ihre Eigenaufgaben selbst zu erfüllen; demgemäß ist die (obere) Gemeinschaft verpflichtet, diese Eigenart und Eigentätigkeit anzuerkennen, zu hüten und zu fördern“ (Welty 1959: 136). Deswegen hat das übergeordnete Gemeinschaftsganze die Notwendigkeiten des Ganzen als solches wahrzunehmen und die Teilziele so zu ordnen, „dass sie sowohl zum Gesamtziel wie untereinander ins rechte Verhältnis kommen“ (Welty 1959: 143). Subsidiarität ist insofern auch ein *reziprokes Prinzip*, das an der Eigenständigkeit der verschiedenen Handlungseinheiten interessiert ist. Es ist auch als ein *politisch-praktisches Prinzip* zu verstehen, da es auf allen Ebenen der menschlich-gesellschaftlichen Existenz Anwendung findet. Schließlich ist es ein *prosoziales Verhaltensprinzip*, weil es immer an der Würde des Menschen orientiert ist (s. Waschkuhn 1995: 171, 172). Dem Gesagten zufolge soll eine höhere Ebene den im Rang niedriger Stehenden helfen und Unterstützung leisten, wenn diese von bestimmten Aufgaben überfordert werden, ohne aber die Aufgabenwahrnehmung an sich zu ziehen (s. Grabitz 1992: 140, 141).

Die erfolgreiche Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips verlangt die Existenz eines ebenfalls wichtigen Grundsatzes: die Rede ist vom so genannten „Konnexitätsprinzip“. Es besagt, dass die kleineren, mit der Ausführung von Aufgaben betrauten Körperschaften, auch über die dafür erforderlichen Finanzmittel verfügen müssen. Leider wird dieses Prinzip von politischen Akteuren der oberen Instanzen häufig – und anscheinend gerne – ignoriert (s. Münch / Meerwaldt 2002 f: 38).

Vier Punkte sind kurz vor Schluss noch unbedingt zu erwähnen:

1) Man muss zuerst betonen, dass beide Sozialprinzipien nicht in vereinzelter Gesellschaftsbereichen gelten, sondern schlechthin für das *gesamte* Gemeinschaftsleben (vgl. ebenda).

2) Es ist wichtig zu merken, dass beide Prinzipien „offene Sätze“ sind, d. h. sie bedürfen der Füllung mit konkretem Inhalt (von Nell-Breuning 1975: 29). Es handelt sich nicht um ein ausformuliertes politisches bzw. gesellschaftliches Ordnungsmodell, sondern um einen kritischen, naturrechtlich begründeten Maßstab (so Richter 1987, zit. bei Waschkuhn 1995: 27).

3) Wir weisen darauf hin, dass beide Prinzipien nicht „katholisch“ sind. „Prinzipien sind weder katholisch noch un- oder antikatholisch, sondern ganz schlicht entweder richtig oder falsch... (es) ist keine Glaubensfrage, sondern eine Sachfrage...“ (von Nell-Breuning 1990: 349).¹⁷

4) Schließlich müssen wir sehr deutlich sagen, dass die Wahrnehmung und die Gültigkeit unserer beiden Sozialprinzipien *nicht nur* in einem föderalen Gebilde möglich sind. Auch ein Einheitsstaat kann z. B. durch Entfaltung der kommunalen Selbstverwaltung und durch Ausbau einer echten leistungsgemeinschaftlichen Ordnung das Lebensrecht der kleineren Gemeinschaftskreise gewährleisten. Trotzdem ist der föderale Staat besser dazu geeignet, beide Sozialprinzipien zur vollen Geltung zu bringen (s. von Nell-Breuning / Sacher 1948: 168, 167). Man darf also Subsidiaritätsprinzip und föderatives Prinzip nicht austauschen, denn sie stehen in einem unterschiedlich interpretierbaren und interpretierten Verhältnis zueinander (Deuerlein 1972: 324 ff.). So ist Hengstenberg (1953) der Meinung, dass überall, wo das föderative Prinzip zur Anwendung kommt, es vom Subsidiaritätsprinzip begleitet wird aber nicht umgekehrt; diese Voraussetzung ist also nicht wechselseitig bedingt (zit. bei Deuerlein 1972: 322).

Vergessen wir nicht das, was oben gesagt wurde: Die Strukturen des Föderalismus orientieren sich gegen eine Konzentration der Macht. Nun haben wir gesehen, dass auch die Solidarität und die Subsidiarität ein Mittel der Machtbeschränkung und der aktiven Freiheitssicherung sind (vgl. Waschkuhn 1995: 175). Alle drei sind

¹⁷ Beide Sozialprinzipien wurden von der christlichen (katholischen) Soziallehre aus Überlegungen der Gewaltenteilung und der Gesellschaftsverträge übernommen (s. Laufer / Münch 1998: 29). Diese Prinzipien sind im Laufe der Geschichte mit verschiedenen oder auch ohne Namen versehen. Ihre Existenz ist bereits lange vor Pius XI. belegt. Im Anhang (A.1.2) ist dazu als Beispiel ein Zitat von Präsident Abraham Lincoln zu lesen, bei dem er mit seiner typischen Schlichtheit das heute so genannte Subsidiaritätsprinzip erklärt. Er war wohl bemerkt kein Katholik! Zu Ursprung und Ausformung des Subsidiaritätsprinzips s. Grabitz 1992: 140-142 und Groser 2002: 936, 937.

komplementäre und miteinander verknüpfte Begriffe, die sich gegenseitig bereichern. Nicht umsonst schrieb Deuerlein: „Föderalismus lebt aus Subsidiarität“ (1972: 319, vgl. auch 325).¹⁸

1.6 Schlusswort

Wir haben in diesem Kapitel die wichtigsten Merkmale des Föderalismus dargestellt, die für unsere vergleichende Untersuchung der Kulturpolitik in Deutschland und Mexiko von großem Belang sind. Nun, bevor wir im nächsten Kapitel auf das Thema der Kulturpolitik eingehen, wollen wir nochmals ausdrücklich sagen, dass wir die Existenz und „Weiterexistenz“ des Föderalismus in den von uns untersuchten Ländern nicht in Frage stellen. Unabhängig davon, ob solche Staatsform in unseren beiden Ländern als „echt“ oder „unecht“ beschrieben werden könnte, oder ob sie nur auf dem Papier zu finden ist, ist sie tief in der jeweiligen Verfassung bzw. im Grundgesetz verankert. Unsere Vorschläge am Schluss dieser Arbeit werden ohne Zweifel mit ihrer weiteren Gültigkeit rechnen müssen. Hiermit wird also nicht gegen die „Ewigkeitsklausel“ propagiert. Deswegen wurden in diesem ersten Kapitel keine Argumente vorgebracht, mit denen man ausführlich auf die Attraktivität des Föderalismus aufmerksam macht¹⁹ und mit denen man über seine Vor- und Nachteile bzw. Pro und Kontra diskutiert.²⁰ Es ist auch nicht nötig, die zahlreichen Rechtfertigungsgründe zu bekräftigen²¹ und über seine Merkmale im Vergleich zum Einheitsstaat nachzudenken.²²

Jetzt steht ein wichtiger Schritt vor uns, nämlich die Beschäftigung mit der Kultur und der Kulturpolitik im Rahmen einer föderalen Staatsordnung.

¹⁸ Für eine ausführlichere Erörterung der Subsidiarität und ihrer Beziehungen zum Föderalismus, s. Waschkuhn 1995: 170 ff. und Deuerlein 1972: 319 -328; auch Kilper / Lhotta 1996: 36 und von Nell-Breuning 1975: 44, 45.

¹⁹ S. dazu Serra 2001: 557 und Görner 1996: 8 ff., 30 ff..

²⁰ S. Männle 1998: 13; Münch / Meerwaldt 2002 a: 6 ff.; Fürst 1984: 28 ff.; Laufer / Münch 1998: 28 ff..

²¹ Dazu Sturm 2001: 11-16; Kilper / Lhotta 1996: 18, 56, 74.

²² Hierzu Wachendorfer – Schmidt 2000: 2 ff., 9 ff..

Kapitel 2

Kultur, Kulturpolitik und Föderalismus

Der Fortschritt sagt, wozu der Mensch fähig, die Kultur, was seiner würdig ist. Kultur ist innerer Fortschritt, Fortschritt äußerliche Kultur.

Sigmund Graff¹

2.1 Die Kultur

Über das Thema „Kultur“ kann man ewig schreiben. Aber in diesem Unterkapitel werden wir uns lediglich mit den Kulturbegriffen auseinandersetzen. Definitionen können betrachtet werden als Endstationen von Gedankenentwicklungen, und über einen für das Verständnis der menschlichen Natur und Eigenschaften so wesentlichen Terminus, der auf 2 000 Jahre Existenz zurückblicken kann, hat man im Laufe der Geschichte sehr viel geschrieben.

In der Tat gibt es keinen allgemeingültigen und anerkannten Kulturbegriff, so dass wir uns im Folgenden damit beschäftigen werden, uns Klarheit über diesen Begriff zu verschaffen. Denn die Vorstellung davon, was Kultur überhaupt sei beziehungsweise was darunter für unsere Zwecke zu verstehen ist, wird ein entsprechendes Kulturkonzept bestimmen und uns später ermöglichen, mit Genauigkeit festzustellen, was in der vorliegenden Schrift unter dem Ausdruck „Kulturpolitik“ gemeint wird. (s. Heinrich / Klein 1996: 133). Es wird hier aber nicht angestrebt, eine neue Definition von Kultur vorzuschlagen, noch dem Definitions-Problem bis ins Detail nachzugehen. Das halten wir insofern für nicht nötig, weil wir hier lediglich benötigen, schon Bestehendes in seiner Bedeutung und Entwicklung zu analysieren und zu bewerten, auf der Suche nach einem Begriff für unsere Vorstellung der Kulturpolitik. Es gibt eine Unmenge von Kulturbegriffen, so dass die Verarbeitung eines zusätzlichen keinen Sinn hat, zumindest nicht in Anbetracht der Erkenntnisinteressen unserer Arbeit. Anscheinend haben Wissenschaftler in den Vereinigten Staaten nicht weniger als 257 Definitionen von Kultur herausgefunden (Brüse 1988: 4). Morr (1999: 20-24) hat ohne viel nachzuforschen 1 500 Kulturbegriffe herausgefunden – und ohne Anspruch auf Vollständigkeit.

2.1.1. Die Kulturbegriffe

„Kultur“ leitet sich vom lateinischen *colere* ab, was bebauen und pflegen bedeutet; *cultura* bedeutet daher Landbau oder Landpflege und später auch die Pflege des Körpers und des Geistes. Lange Zeit ist das Wort „Kultur“ mit der hohen Welt des Geistes in eine sehr enge Beziehung gebracht worden, vor allem in Verbindung mit einer „klassischen“ Gruppierung von Religion, Wissenschaft und Kunst.² Es ist das Bild des „Wahren, Guten und Schönen“ der humanistischen Tradition, zu dem später die Bildung hinzugefügt wurde. Dieser so genannte „enge“ Kulturbegriff wurde im Laufe der Zeit für die Zwecke der Wissenschaften mit ihren verschiedenen Disziplinen und der modernen Kulturpolitik als nicht ausreichend empfunden und ist deswegen durch hauptsächlich soziologische und anthropologische Prinzipien erweitert worden (s. Holland 2002: 7).

So entstehen dem engen Kulturbegriff gegenüber breitere, weit reichende Definitionen. Ihre Zahl ist aber angesichts der riesigen Menge von Veröffentlichungen in vielen wissenschaftlichen Bereichen

¹ Zit. vom Dr. Kurt A. Körber im Vorwort zu Loock 1991: 1.

² Kant zählt die Religion nicht mehr zum engen Kulturbegriff des Rechts (s. dazu Holland 2002: 7, Fn. 6). Wir vertreten aber die Meinung von Kaslowski (1988: 10), wenn er die Bedeutung der Religion für die Kultur für „unübersehbar“ hält: „Ethos, Lebensform und Lebensdeutung werden beim Gläubigen durch die Religion bestimmt und färben auch auf die profane Umwelt und materielle Kunst ab. Andererseits weisen die Religionen eine Stabilität und Universalität auf, die sie vom Wandel der spontanen Kultur deutlich unterscheiden“. Holland (ebenda) betrachtet die Religion „eindeutig“ als Teil der Kultur.

zum Thema „Kultur“ so gewaltig gestiegen, dass ein Überblick eine Sache der Unmöglichkeit zu sein scheint. Frank (1990: 21 ff., mit den jeweiligen Quellennachweisen) hat deswegen den Versuch unternommen, eine Systematisierung zu entwerfen. Er geht dabei von den verschiedenen Aspekten aus, die den unterschiedlichen Kulturdefinitionen zu Grunde liegen. Seine Katalogisierung beginnt mit den unter anthropologischen Gesichtspunkten verfassten Begriffen, welche die „Kultur“ als Produkt menschlichen Geistes begreifen, als dessen objektivierte, entäußerte, gegenständliche Form. Kultur ist demzufolge auf den Menschen bezogen. Falls wir diese Definition um die Gesamtheit der typischen Lebensformen einer Bevölkerung erweitern, „einschließlich der sie tragenden Geistesverfassung“, stehen wir vor einem „erweiterten“ anthropologischen Kulturbegriff.

Andere Definitionen betonen den soziologischen Aspekt: Kultur umfasst alle als Wert empfundenen Tätigkeiten und Lebensäußerungen der einzelnen Person in Gemeinschaften, die der Lebensbewältigung und der Lebensqualität dienen. Es handelt sich auch um eine soziologische Definition, wenn man unter Kultur die Gesamtheit der Verhaltenskonfigurationen einer Gesellschaft versteht, die durch Symbole über die Generationen hinweg übermittelt werden. Unter dem gleichen Aspekt wird auch von Kultur gesprochen, wenn man die Gesamtheit der Symbolgehalte einer Gesellschaft (Religion, Kunst, Wissen usw.) meint, im Gegensatz zur materiellen Ausstattung („Zivilisation“, von der noch die Rede sein wird).

Falls jemand „Kultur“ mit der Summe aller Leistungen gleichsetzt, „welche die Menschheit zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse vollbracht hat“, dann bedient man sich einer psychologischen Definition. Hiermit kann man auch die „Triebbefriedigung“ mit einbeziehen.

Aus philosophischer Sicht ist die Kultur die Gesamtheit jener Sinngefüge, die der Mensch in seiner Gesamtentwicklung zu schaffen vermochte: Religion, Sprache, Wissenschaft, Technik, Kunst und Recht.

Kultur als das geschichtlich gewachsene Vermögen, aus dem wir leben, deutet auf einen unter historischen Aspekten entwickelten Begriff. Dasselbe gilt, wenn man die Kultur als alle materiellen, sozialen und geistigen Werte definiert, die der Mensch im Laufe der Geschichte geschaffen hat. Den Gegensatz dazu bildet, was er in fertiger Form in der Natur vorfindet.

Selbstverständlich können wir auf Definitionen stoßen oder uns eine eigene einfallen lassen, die von verschiedenen der oben analysierten Aspekten und Ausgangspunkten Gebrauch machen. Dazu sind noch Ausdrücke wie „geistige“ und „materielle“, „subjektive“ und „objektive“ Kultur, „Hochkultur“ und „niedrige“ „Volkskultur“ zu finden und viele andere mehr. Was zur geistigen Kulturwelt gehört und was zur materiellen, ist *auf den ersten Blick* vielleicht nicht sehr schwer zu unterscheiden, aber die Grenze zwischen beiden Bereichen kann ziemlich schwer zu bestimmen sein. Wo die Trennlinie zwischen Hochkultur und „niedrige“ Volkskultur läuft, kann ebenso zu einer heftigen Diskussion führen. Was „subjektive“ und „objektive“ Kultur anbelangt, sei hier Abelein zitiert; er unterscheidet den *objektiven* und den *subjektiven* Kulturbegriff wie folgt: „Der subjektive Kulturbegriff meint die Kultur der einzelnen Persönlichkeit und nähert sich damit dem Bildungsbegriff, der objektive Kulturbegriff meint das Gegenständliche, das Kulturgut und das Kulturwerk“ (Abelein 1968: 216, Fn. 87).

Die Europäische Gemeinschaft hat auch zum Thema „Kultur“ das Wort ergriffen, wenn auch mit Bescheidenheit. Um die Vertracktheit bezüglich der Bedeutung von Kultur noch ein bisschen zu steigern, braucht man nur den Art. 36 des Europäischen Wirtschaftsgemeinschaftsvertrags zu lesen, wo die Rede von dem „nationalen Kulturgut“ ist. So steht es allerdings nur in der deutschen Fassung, denn im französischen Text heißt es „trésors nationaux“, der spanische spricht von „tesoro artístico“, genauso wie der italienische (*arte* = Kunst!) und auf Englisch heißt es „national treasures“ (zit. bei Ress 1991: 25).³

Das oben Gelesene deutet darauf hin, dass es keinen einheitlichen, alles umfassenden und von allen ohne weiteres akzeptierten Kulturbegriff gibt. Das Thema eignet sich offensichtlich zur Polemik und zur Debatte und zeigt uns, dass Kultur ein sehr verbreiteter Diskussionsstoff ist (vgl. Lipp, zit. bei Frank 1990: 24).

³ Vgl. zum Begriff der Kultur und der Kulturen Europas die Materialien des Florentiner Kolloquiums *Culture et Cultures Européennes*, vom Mai 1986 am Europäischen Hochschulinstitut (Florenz), herausgegeben von Daniel Roche; s. auch von Werner Maihofer: „Die Einheit der Kultur Europas in der Vielfalt der Kulturen Europas“, in: Max Weisglas u.a. (Hrsg.): „Europe from a Cultural Perspective“, Den Haag 1987: 3 ff.; über die Kulturpolitik nach dem Maastrichter Vertrag s. Berggreen-Merkel (1995) bes. 10 – 16.

Im Alltagsbewusstsein ist das Wort „Kultur“ immer noch ein Wertbegriff und wird in Verbindung mit Bildung, guten Manieren, Liebe zur Kunst usw. verwendet (was auch als „Kultiviertheit“ ausgedrückt werden könnte), aber auch eine Erweiterung des Kulturverständnisses ist in der Umgangssprache nicht mehr zu verkennen. Die wissenschaftliche Diskussion über die Kultur erkannte aber schon seit geraumer Zeit die Notwendigkeit, einen viel breiteren Kulturbegriff zu entwickeln, während die Kulturpolitik erst seit den 60er Jahren, vor allem seit Anfang der 70er Jahre sich damit beschäftigt (Frank 1990: 28; Wolf-Czánady 1996: 59).

So zählte beispielsweise Goethe folgende Bestandteile der Kultur auf: Eß- und Trinkgewohnheiten, Musik und Architektur, Kleidung, Geschichte, Philosophie, die Künste, Wissenschaften, Kinderspiele, Sprichwörter, Klima, Landschaftsformen, Handwerk und Handel, Wirtschaft, Literatur, Religion, Moral, das Politische und das Private (s. Morr 1999: 24).

1937 kritisierte Herbert Marcuse den engen Kulturbegriff als „affirmativ“ und meinte damit „jene der bürgerlichen Epoche angehörige Kultur, welche im Laufe ihrer eigenen Entwicklung dazu geführt hat, die geistig-seelische Welt als ein eigenständiges Wertreich von der Zivilisation abzulösen und über sie zu erhöhen. Ihr entscheidender Zug ist die Behauptung einer allgemein verpflichtenden, unbedingt zu bejahenden, ewig besseren Welt, welche von der tatsächlichen Welt des alltäglichen Daseinskampfes wesentlich verschieden ist, die aber jedes Individuum ‚von innen her‘, ohne jene Tatsächlichkeit zu verändern, für sich realisieren kann. Erst in dieser Kultur gewinnen die kulturellen Tätigkeiten und Gegenstände ihre hoch über den Alltag empor gesteigerte Würde; ihre Rezeption wird zu einem Akt der Feierstunde und Erhebung“ (zit. bei Heinrich / Klein 1996: 133,134).

1976 empfahl ihrerseits die UNESCO, den Begriff Kultur auf alle Formen der Kreativität und des Ausdrucks von Gruppen oder einzelnen auszudehnen – sei es in der Lebensweise oder in der künstlerischen Betätigung.⁴

Aber seiner Komplexität halber ist auch der „erweiterte“ Kulturbegriff schwierig zu bestimmen. Frank (1990: 29, ausführlich dazu) nennt als die Grundlagen dieses Begriffs u.a. den Einfluss der Aufklärung, z.B. Kants Vorstellung der Kultur als Pflege der menschlichen Gattung, Schillers humanistische Ästhetik und Hegels objektivierenden Geist. Elemente der anthropologischen Kulturauffassung und Freuds Kulturbegriff lassen sich erkennen, ebenso Aspekte des marxistischen Kulturbegriffs, welche die Kultur in Verbindung mit den Lebensbedingungen, Lebensweise und Lebenstätigkeit des Menschen versteht. Schließlich sei das kulturtheoretische Konzept der Kritischen Theorie der Frankfurter Schule genannt, vor allem ihre Kritik am oben bereits erwähnten „affirmativen Charakter“ der „bürgerlichen“ Kultur.

Um die Vieldeutigkeit und große Reichweite der erweiterten Kultur-Definitionen zu veranschaulichen, bedienen wir uns der folgenden Beispiele.

Für die UNESCO wird unter „Kultur“ die Gesamtheit der Modelle, Leitbilder und Vorstellungen verstanden, nach denen sich die Mitglieder einer Gesellschaft in ihren sozialen Beziehungen, ihrem Verhalten und ihrer Arbeit richten (zit. bei Holland 2002: 7, der diese Definition um das Element der Übertragbarkeit der Kultur auf das menschliche Leben ergänzt, so dass diese „zum zentralen Identifikationsmuster des Einzelnen im übergeordneten Ganzen“ wird).

Ein sehr wichtiges UNESCO-Dokument, die „Erklärung von Mexiko-Stadt über Kulturpolitik“ vom Jahre 1982, geht noch weiter, denn es stellt fest, „dass die Kultur in ihrem weitesten Sinne als die Gesamtheit der einzigartigen geistigen, materiellen, intellektuellen und emotionalen Aspekte angesehen werden kann, die eine Gesellschaft oder eine soziale Gruppe kennzeichnen. Dies schließt nicht nur Kunst und Literatur ein, sondern auch Lebensformen, die Grundrechte des Menschen, Wertesysteme, Traditionen und Glaubensrichtungen (in Rübke 1993: 55 ff.).⁵ Sparr (1991: 15) findet diese eher beschreibende Formel „einer konkreten Anwendung kaum zugänglich“. Dieser „weitere Kulturbegriff“ der UNESCO ist ein bedeutungsreiches Element für die Kultur-Diskussion der letzten Zeit.⁶

⁴ „Empfehlung über die Teilnahme und Mitwirkung aller Bevölkerungsschichten am kulturellen Leben“, angenommen von der Generalkonferenz auf ihrer 19. Tagung in Nairobi, November 1976. Der Text wird in Rübke 1993: 50 ff. zitiert.

⁵ Der Leser sei hier auf den Anhang verwiesen (A.1.3). Dort befindet sich ein umfassenderes Fragment des Textes, wo der Kontext der Erklärung ins rechte Licht gesetzt wird.

⁶ „Dies ist er also, der oft bemühte – und häufig kritisierte – ‚weitere Kulturbegriff‘ der UNESCO“, schreibt Fuchs (2003: 15).

Nach der Auffassung anderer Definitionen, auch im Sinne des weiteren Begriffs, werden unter „Kultur“ gemeinsame typische Lebensformen und Geistesverfassungen, Wertvorstellungen, künstlerische, wissenschaftliche, religiöse und gesellschaftliche Werke und Errungenschaften eines bestimmten Volkes in einer bestimmten Epoche gemeint: alle künstlerischen (gestaltende und rezeptive) Betätigungen, Wissenschaften, Religion, Erziehungssystem, Brauchtum, Veranstaltungen, Traditions- und Denkmalpflege u.v.a. (vgl.. Pernthaler 1988: 9; Mühlmann, zit. bei Heinrich / Klein 1996: 134).

Trotz alledem ist die humanistische Trias von Religion, Wissen und Kunst noch lebendig, wie die nächsten Beispiele bezeugen. Der Europarat betrachtet die Kultur als alles, was dem Menschen erlaubt, sich gegenüber der Welt, der Gesellschaft und dem heimatlichen Erbgut zurechtzufinden und ihn dazu führt, seine Lage besser begreifen und gegebenenfalls verändern zu können (Holland 2002: 7). Die Kultur, auf diese Art und Weise als Wertorientierung verstanden, wird zum Inbegriff aller nicht nach materiellen Werten gerichteten Tätigkeiten und Errungenschaften. Das sind die religiöse, die politische und die künstlerische Kultur, die Bildung, die Wissenschaft und der Umweltschutz.

Ernst Cassirer versteht seinerseits die Kultur als den Prozess der fortschreitenden Selbstbefreiung des Menschen. „Sprache, Kunst, Religion und Wissenschaft bilden unterschiedliche Phasen in diesem Prozess. In ihnen allen entdeckt und erweist der Mensch eine neue Kraft – die Kraft, sich eine eigene, eine ‚ideale‘ Welt zu errichten“ (zit. bei Fuchs 1999: 16).

Die Kultur, so folgert richtig Saladin (zit. bei Holland 2002: 8, Fn. 14), ist also „kein Nebending“, und jeder Mensch muss ein Grundrecht auf Zugang zur Kultur haben.

Wird dem „engen“ Kulturbegriff vorgeworfen, er stelle nicht den Zwecken und Bedürfnissen der Wissenschaft und der modernen Kulturpolitik die notwendigen Elemente zur Verfügung, so bestehen bei dem erweiterten Kulturbegriff, wie wir aus den oben vorgelegten Definitionen entnehmen können, die Schwierigkeit seiner Vieldeutigkeit und die Gefahr, alles Mögliche umfassen zu wollen. Um in der Lage zu sein, ihn besser zu begreifen, gehen wir nun seinen wichtigsten Fundamenten nach (s. Frank 1990: 30 ff.).

Für den erweiterten Kulturbegriff besteht kein Unterschied zwischen Kultur und Zivilisation, da die Kultur als ein ganzes Phänomen verstanden wird (Kunst, Bildung, Technik, Wissenschaft, Staat, Religion, Gesellschaftsordnung usw.). Kultur umfasst sowohl die abgehobenen oder „schönen“ Künste als auch die „Alltagskultur“ (Wohnen, Spielen, Kleidung, Freizeit usw.). Sie wird auch als die Art und Weise betrachtet, wie der Mensch lebt und arbeitet.

Kultur ist für dieses erweiterte Kulturverständnis viel mehr als Kunst, beide Begriffe sind demzufolge nicht gleichzusetzen. Kultur ist außerdem „Lebenspraxis“ und bezieht sich auf das wirtschaftliche System, beinhaltet soziale Gegebenheiten, berücksichtigt politische Aspekte und ist nicht denkbar ohne Zielvorstellungen des Lebenssinnes. Deswegen wird der erweiterte Kulturbegriff auch durch eine gesellschaftspolitische Dimension charakterisiert und als fortwährender Prozess aufgefasst, da Kultur die Art und Weise ist, in der die Menschen ihre sozialen Beziehungen wahrnehmen und ausdrücken.⁷

Es sind daher folgende „Leitbegriffe“ des erweiterten Kulturbegriffs aufzulisten: Emanzipation, Kreativität, Partizipation, Kommunikation, Humanisierung und Identitätsfindung (Frank 1990: 35).

Nun sei in Erinnerung gerufen, dass auch in der Umgangssprache das Wort „Kultur“ eine große Zahl von Bedeutungen aufweist, normalerweise in einem positiven Sinn.⁸ Das Attribut „kulturell“, z.B., meint in der Regel eine Steigerungsstufe des Lebens und spiegelt den Wunsch der Menschen nach Verbesserung seiner Existenz wider. Deswegen, so Kaslowski, muss der weitere Kulturbegriff „Steigerungspänomene, Bedeutungsverdichtungen und Intensivierungen alltäglicher Verrichtungen deuten und bewerten können“. Formen und Sitten der Menschen und der Gesellschaften können mehr oder weniger „kultiviert“ sein oder sie werden zumindest so empfunden. Für das Alltagsbewusstsein ist nämlich ein kultivierter Mensch kulturell entwickelt und verfeinert (s. Kaslowski 1988: 9, 10). In einer Epoche des groben Ökonomismus, der Globalisierung, der ökologischen Besorgnis und des Terror- und Antiterror-Wahnsinns scheint vielen Menschen die Kultur das letzte Rettungsmittel zu

⁷ Zu diesem Thema „Kultur und Kunst“ schreibt Strachwitz (1993: 15, ausführlicher dazu): „Kunst ist auch nur zum Teil das, was, wie wir gerne sagen, das Leben erst lebenswert macht, und Kultur ist auch nur zum Teil das, was menschliches vom anderem Leben unterscheidet (...)“

⁸ Was allerdings in der letzten Zeit nicht mehr immer stimmt, da Morr (1999: 18) sogar negative Kulturbegriffe verzeichnet: Misstrauenskultur, Unkultur, Streitkultur, Vulgärkultur oder Problemkultur. Ich kenne meinerseits keinen Architekten, der als „Förderer der Betonkultur“ Anerkennung finden möchte.

sein (vgl. Kramer 1996: 30). Die Aktualität des Themas hat aber meines Erachtens auch dazu geführt, dass fast alles als „Kultur“ „verkauft“ wird beziehungsweise verkauft werden kann. Wenn ich mich richtig erinnere, wurde sogar der Euro vor einigen Jahren als „Kulturereignis“ proklamiert. Oder andererseits, was können wir zu August Everding sagen, wenn er mit Humor behauptet „Kultur ist, aus dem schlechten Geschmack der Vielen, den guten Geschmack der Wenigen zu machen“? (zit. bei Morr 1999: 18). Vielleicht hat er ja Recht. Aber deswegen kann es nun hilfreich sein, einen Blick auf die vier Grundbedeutungen der Kultur zu werfen, die Hansen mit großer Deutlichkeit entworfen hat (2000: 11 f.) und die wir in Folgendem kurz umreißen werden.

1) Viele Menschen verstehen unter „Kultur“, was wir oben als „engen“ Kulturbegriff erwähnt haben: Oper, „klassische“ Musik, Theater, bildende Künste, Literatur, Architektur (auch „Baukunst“ genannt) usw. Alle diese Tätigkeiten sind Produkte menschlicher Arbeit, und *anscheinend* verfolgen sie „keinen praktischen Zweck“ (vgl. Hansen 2000: 11). Aber die hiermit gemeinte Arbeit hat einen speziellen, in der Regel hoch angesehenen Wert, weil sie geistig, kreativ und künstlerisch ist. Alles, was damit zusammenhängt, gehört zu dem so genannten „Kulturbetrieb“. Die hohen Ansprüche dieser Arbeit haben zur Folge, dass lediglich besonders begabte Menschen in der Lage sind, sie zu erfüllen. Bei diesen Menschen sowie bei den „Konsumenten“, „Rezipienten“ und Auftraggebern sind besondere Begabungen vorausgesetzt, wie Sensibilität und Kultursinn.

2) „Kultur“, so die zweite Bedeutung, bezeichnet auch eine bestimmte Lebensart, ausschließlich herausgehobenen Menschen vorbehalten, die deshalb „kultiviert“ genannt werden. Diese „verfeinerte“ Lebensart (*savoir vivre*) schließt Humanität, Bildung, Geschmack, Manieren, Körperpflege (daher der Kulturbeutel) und die erste Bedeutung von Kultur mit ein. Die bisher zwei besprochenen Wortbedeutungen von „Kultur“ beziehen sich auf ein hoch stehendes Phänomen, so dass hier das Wort „Kultur“ sowohl beschreibend als auch wertend ist. Hier ist die Kultur mit einem kostbaren Besitz gleichzusetzen: Ein kultivierter Mensch *hat* Kultur und benimmt sich dementsprechend anständig (Schwenn 2003: 34).

3) Die dritte Bedeutung ist rein beschreibend, sie bezieht sich auf das Brauchtum, die Sitten, die Manieren, die Religion usw. Während unsere erste und zweite Bedeutung wertend bestimmte Bereiche hervorheben, ist die dritte integrativ – weil sie auch die ersten beiden einschließt – und wertneutral. Dieser umfassenderen Wortbedeutung können Untergliederungen zugeordnet werden, wie beispielsweise „Jugendkultur“, „politische Kultur“ oder „Esskultur“.

4) Nach einer vierten Bedeutung ist das Wort „Kultur“ prosaisch zu verstehen und meint das Ergebnis einer anbauenden und pflegerischen Tätigkeit: so „Monokultur“ in der Landwirtschaft oder „Bakterienkultur“ in der Medizin. Da hier in der Regel nicht von einer „kreativen“ oder „geistigen“ Arbeit gesprochen wird, ist dementsprechend keine wertende Bedeutung gemeint.

Wir sind der Ansicht, dass der Kulturbegriff je nach Träger, Kontext, wissenschaftlichem Zweig, theoretischer Richtung oder methodologischem Blickwinkel definiert werden kann beziehungsweise definiert werden muss (s. Ávila 2000: 24).⁹ Der Begriff „Kultur“, schreibt Nohlen (2001: 272), ist eher vieldeutig und selbst kulturindiziert. Für die Kulturpolitik eines föderal organisierten politischen Systems bräuchten wir aber einen Kulturbegriff, der nicht so begrenzt sei wie der „enge“, aber auch nicht so unhandlich und wegen seiner Universalität und Unschärfe kaum fassbar wie der „erweiterte“. Kultur könne ja alles bedeuten – „und damit nichts“ (so Raue, zit. bei Morr 1999: 18).

Bevor wir uns der Wortabstammung des Wortes „Kultur“ zuwenden, haben wir noch von einem anderen Kulturbegriff kurz zu sprechen. Er hat sich auch wie der weite Kulturbegriff seit den sechziger Jahren verbreitet, aber er legt die Akzente auf andere, interessante Aspekte. Die Rede ist vom so genannten „bedeutungs- und wissensorientierten Kulturbegriff“ (zur Vertiefung s. Schwenn 2003: 34 ff.), nach dem nicht der *Besitz* von Kultur, sondern die *Produktion* von Kultur hervorgehoben wird. Es wird damit nicht eine Produktion von Dingen gemeint, die man in erster Linie besitzen kann, sondern vielmehr wird von Dingen gesprochen, die in der passiveren Variante konsumiert und in der aktiveren Variante rezipiert werden. Die kulturelle Produktion ereignet sich stets im Rahmen von Kultur, die aber nicht als eine bloße Summe von kulturellen Produkten betrachtet werden darf. Hierbei

⁹ Sei hier als Beispiel des Besagten ein Zitat von Sting (1993: 30) angeführt, wo er – im Rahmen einer Arbeit über Kulturpädagogik in Metropolen – schreibt: „Aus der Fülle der Kulturtheorien und Kulturbegriffe sein hier nur zwei wichtige Hauptrichtungen herausgegriffen, die die Entwicklung des Kulturbegriffs der Kulturpädagogik mitprägen: der geisteswissenschaftlich-idealistische Kulturbegriff und der kulturanthropologisch-ethnologische Kulturbegriff“. Der erste, enge Begriff ist auf die so genannte „Hochkultur“ fixiert, während der zweite – der erweiterte – sich auf die „Alltagskultur“ bezieht.

entsteht also ein Zyklus, denn durch die ständige Rezeption und Konsumtion von kulturellen Produkten wird wiederum deren Produktion ermöglicht.

Die Debatte um einen engen und weiten Kulturbegriff wird aber nicht mehr so heftig und leidenschaftlich ausgetragen wie in den sechziger und siebziger Jahren. Mittlerweile einigen sich so gut wie alle Meinungen auf einen weiten Kulturbegriff, der die Kultur als Lebensweise und Lebensgestaltung, „wie der Mensch lebt, arbeitet, denkt und handelt“, versteht. Aber einen allgemeinen Konsens über den Kulturbegriff gibt es heutzutage nicht; die Verschiedenheiten zwischen den Disziplinen, Theorierichtungen usw. sind oft erheblich (s. Sting 1993: 33, 34; vgl. Morr 1999: 29). Man kann beispielsweise feststellen, dass der erweiterte Kulturbegriff mit all seinen Ausprägungen sich vom anthropologischen Begriff grundlegend unterscheidet, da er im Gegensatz zu diesem normative Elemente enthält (so Rübke, zit. von Wolf-Czánady 1996: 60).

Wir haben uns bisher mit verschiedenen Kulturbegriffen beschäftigt. Der Frage nach einem für die Kulturpolitik brauchbaren und wendigen Kulturbegriff wird an einer anderen Stelle der vorliegenden Arbeit noch näher nachgegangen.

2.1.1.1 Die Etymologie von „Kultur“

Für die Überlegungen über den Begriff Kultur ist es angebracht, ihn von seinem Ursprung her zu erläutern. Fragen wir uns also nach der Wortabstammung vom Substantiv „Kultur“, finden wir das lateinische Verb *colere* vor. Das sagt so viel wie pflegen, bebauen oder bestellen (daher „Monokultur“), aber auch anbeten (daher „Kult“). Kein anderes Lebewesen außer dem Menschen betreibt nämlich Ackerbau und Gott- beziehungsweise Götterverehrung. Sie sind demzufolge der Welt der Kultur zuzuordnen, nicht der Natur, weil sie das Bewusstsein des eigenen Handelns und die Vernunft – beide ausschließliche Bereiche des Menschen – benötigen (Hansen 2000: 14). Der Mensch hat die eigenartige Fähigkeit, über sich selbst nachzudenken. So unterscheidet Oelmüller in den großen philosophiegeschichtlichen Epochen die Erfahrungshorizonte Gott, Natur und Kultur, „um die Vielfalt möglicher philosophischer Zugänge zu einem ‚Diskurs: Mensch‘ zu ordnen“ (zit. bei Fuchs 1999: 15; s. dazu vertiefend Ss. 15 und 16).

Cicero verwendet das Wort *cultura* (Pflege) nur mit der Angabe eines Objektes der Pflege: z.B. in *cultura animi*, Pflege der Seele. Aber „Kultur“, wie gerade erwähnt, ist ursprünglich mit „Ackerbau“, mit „Agrikultur“ verbunden, d. h. mit der pflegerischen Landwirtschaft (Kasowski 1988: 4). Von Cicero wird noch die Rede sein.

Mit dem Begriff „Kultur“ wird die Veränderung unserer äußeren und inneren Natur durch die Arbeit gemeint. Deswegen sind für unsere dritte Bedeutung die Natur und die Kultur Gegensätze. Der Ackerbau ist die erste und unterste Form der Arbeit und verändert die Umwelt, während die künstlerische Tätigkeit die höchste ist (erste Bedeutung) und die innere Natur des Menschen verändert, was wir wiederum in der „Kultiviertheit“ treffen, unserer zweiten Bedeutung (Hansen 2000: 14, 15).

Wenn von „Primitivkulturen“ gesprochen wird, ist zuerst gemeint, dass einem Volk, wenn auch eine besondere Art der Veränderung der Natur ausübend – dritte Bedeutung –, „eine sublimierte geistige Form der Arbeit und die Verfeinerung der Lebensart“ und der Geistigkeit – erste und zweite Bedeutung – fehlen. Diese höheren Eigenschaften erweisen sich z. B. in der Entwicklung der Schrift (Hansen 2000: 16).

Die Wissenschaft untersucht in zwei Zielrichtungen den Kulturbegriff nach den Grundlagen der dritten, umfassendsten Bedeutung. Zum einen werden die Gewohnheiten eines Kollektivs unter die Lupe genommen, zum anderen der Gegensatz von Natur und Kultur. In diesem Sinne ist die Definition des englischen Ethnologen Edward Burnett Taylor zu begreifen, wenn er in seinem 1871 erschienenen Werk *Primitive Culture* schreibt: Kultur ist „im weitesten ethnographischen Sinne jener Inbegriff von Wissen, Glauben, Kunst, Moral, Gesetz, Sitte und allen übrigen Fähigkeiten und Gewohnheiten, welche der Mensch als Glied der Gesellschaft sich angeeignet hat“ (zit. bei Hansen 2000: 18). Für Taylor ist nach dieser Definition die Funktionsweise von Kultur immer dieselbe, so dass der Unterschied zwischen Primitiv- und Hochkulturen eher eine Sache der Quantität als der Qualität ist.

Die Antike unterschied zwischen der Gesamtheit des materiell Vorgefundenen (Natur) und dem menschlich Geschaffenen (Kultur). Das erste Element kann auch ohne den Menschen existieren, das zweite Element, ob geistig oder materiell, ist ein Resultat seiner Tätigkeit und seiner Notwendigkeit, seine Bedürfnisse zu befriedigen. Der Mensch hat hier eine doppelte und komplexe Rolle zu spielen,

indem er ein Naturwesen ist, aber auch Stifter und Träger der Kultur – und auch ihr Objekt. Dieser alten Anschauung trägt die schlichte Bezeichnung des mexikanischen Philosophen Efraín González Luna Rechnung, wenn er sagt, die Kultur sei das Werk des Menschen auf der Erde, aber gleichzeitig auch Atmosphäre und Weg für die künftigen Menschen (1984: 147). Das ist, was wir als Menschen aus uns, aus unseren Beziehungen untereinander und aus der Natur machen. Das ist Kultur, „kulturell geprägte Welt“ (Kaslowski 1988: 8).

2.1.1.2 Kultur und Gesellschaft

Die Kultur hat einen tiefen dynamischen Charakter und eine emanzipatorische Komponente inne. Zum Ersten, weil sie, getragen von der Tradition, auf die „Verbesserung“ zielt, so dass sie lehrbar und erlernbar ist. Zum Zweiten, weil Kultur von jeder Person erlernbar ist. Aber die Kultur hat nicht nur einen Bezug auf den einzelnen Menschen, sondern auch auf die Gemeinschaft (Scherfenberg 1984: 42).

Unter dem Begriff „Kultur“ können wir uns dementsprechend nicht nur die Gewohnheiten einer einzelnen Person vorstellen, sondern auch die eines Kollektivs. In diesem Falle bedeutet „Kollektiv“ mehr als die bloße Summe der Mitglieder. Dazu sind auch die gemeinsamen Merkmalen der Gruppe und das Zusammengehörigkeitsgefühl zu zählen. Beide Kriterien zusammen bilden die Solidarität (Hansen 2000: 193). Die Kultur einer Gesellschaft erkennen wir in den Ordnungsformen, wie der Verfassung, den Institutionen, Sitten, Wertesystemen und Gewohnheiten und in den sprachlichen und symbolischen Deutungsformen der Menschen von der mündlichen Überlieferung bis zu den geschriebenen Rechtssatzungen. Selbstverständlich ist sie auch in den freien Künsten zu erkennen, auf die noch einzugehen sein wird (s. Kaslowski 1988: 9).

Sowohl die Kulturosoziologie als auch die Kulturpolitik kennzeichnen unsere Gesellschaft nicht nur durch die Arbeit, Leistung und Industrie, sondern sie betrachten sie auch als „Kulturgesellschaft“. Wir alle sind Zeugen der Existenz eines oft heftigen Diskurses um die Kultur und um alles, was sie umfasst. Wir leben in einer Epoche, in der eine historisch wohl zum ersten Male erscheinende Bedeutungssteigerung der Kultur nicht zu verkennen ist (s. Hoffmann 1990: 14). Dementsprechend und in Übereinstimmung mit dem „erweiterten“ Kulturbegriff sind also Kulturelles und Gesellschaftliches nicht zu trennen, denn sie sind „überall eng verflochten, wechselweise gespiegelt und ineinander verschachtelt“. Ein Beispiel liefert Max Weber, indem er die Wirtschaftsweise des Kapitalismus als ein Resultat von typisch religiösen Bedingungen (der „protestantischen Ethik“) erklärt.¹⁰ Andererseits können kulturelle Züge wie Prestigewerte, Identitäten, Moden, Verhaltensmuster und ästhetische Ideen von dem Wirtschaftsleben gebildet werden (s. Lipp 1989: 10).

Die Kultur steht also der Gesellschaft nicht nur gegenüber, sondern liegt ihr vielschichtig zugrunde. Dieses Verhältnis gilt aber auch umgekehrt, denn die Kultur kann künstlerischen, wirtschaftlichen, politischen und sozialen Zwecken folgen, wie das Beispiel eines Benefizkonzerts uns zeigt (Lipp 1989: 10).

2.1.1.3 Die Funktionen der Kultur

Der Kultur werden wichtige Funktionen zugeschrieben, die für die Identität von sozialen Gruppen nötig sind. Dazu zählen wir die Möglichkeiten von Selbstreflexion, Angebote an Identitäten und Vorstellungen vom guten Leben und ein soziales und kulturelles Gedächtnis (Fuchs 2003: 16). Als Orientierungs- und Integrationsmittel ermöglicht die Kultur die notwendigen Interpretationen zum Weltverständnis (Sting 1993: 35, mit weiteren Nachweisen). Auch wenn man die Gesellschaft unter einem systemtheoretischen Blickwinkel untersucht, kann man vier vernetzte Subsysteme unterscheiden, jeweils mit einer bestimmten Aufgabe. So hat das Subsystem „Wirtschaft“ die Aufgabe der Waren- und Dienstleistungsversorgung, der Politikbereich kümmert sich um die politische Steuerung, das Subsystem „Soziales“ ist für die Schaffung sozialen Zusammenhalts verantwortlich und der Kulturbereich muss die Förderung des gesellschaftlichen Diskurses ermöglichen (Fuchs 2003:

¹⁰ S. Max Weber: „Die protestantische Ethik und der ‚Geist‘ des Kapitalismus“. Beltz Athenäum Verlag, Weinheim 2000 (3. Auflage). Diese Studie wurde erstmals 1904-05 veröffentlicht und 1920 in Webers *Gesammelten Aufsätzen zur Religionssoziologie* in erweiterter Form aufgenommen.

16). Religion, Mythos, Wissenschaft und Kunst spielen in der Gesellschaft eine wesentliche Rolle als „Medien“ der Selbstgestaltung, Selbstreflexion und Weltaneignung. Diese Hervorbringungen menschlichen Geistes sind für Ernst Cassirer symbolisch-kulturelle Formen, und ihre Gesamtheit ist eben „Kultur“ (s. Fuchs 2003: 17). Hier sind wir einem schon bei der ersten Bedeutung von Kultur (Hansen) erwähnten Begriff begegnet: der Kunst. Wie wir bisher dargestellt haben, offenbart sich der Kulturbegriff als ausdehnbar. Der Begriff „Kunst“ hingegen charakterisiert sich durch seine *Reduzierbarkeit* auf die gesellschaftlich traditionell anerkannten hohen, schönen, klassischen Künste der Musik, der Literatur, der Bildhauerei, usw. Wo die Grenze zwischen „hohen“ und „niederen“ Künsten überhaupt liegt, wie auch zwischen Kunst und „Nichtkunst“, wird normalerweise von Traditionen, Bewusstsein der Sozialschichten, sozialer Zugehörigkeit, Weltanschauungen, historisch eingprägten „Verehrungshaltungen“ usw. definiert. So geht man in diesem Sinne von einem „unausgesprochenen“, „nicht fixierten“ abendländisch-europäischen Kunstverständnis aus (Bendixen 2001: 118-122).

Von der Gablentz (1965: 36 ff.) seinerseits spricht von fünf gesellschaftlichen Grundfunktionen, die jeweils von der Wirtschaft (Versorgung), der Bildung (Formation), der Religion (Integration), der Politik (Sicherung und Ordnung) und der Kunst erfüllt werden. Uns interessiert in diesem Zusammenhang der Begriff „Kunst“, der alles umfasst, „was aus dem Spieltrieb stammt und nicht unmittelbar an eine andere Funktion gebunden ist“. Die Kunst ist aber keine objektive Erscheinung, sondern eine Urteilkategorie. Die Frage, was Kunst ist und was nicht, ist von vielen zeitbedingten Umständen, Strömungen und Weltanschauungen abhängig und wird nicht von allen Zeitgenossen übereinstimmend beantwortet, obwohl wir mit einer wohl herrschenden Meinung rechnen müssen (Bendixen 2001: 119). Die Kunst ist ein äußerst wichtiger kultureller Identitätsfaktor und wird betrachtet als „die einzige Tätigkeitsform, durch die der Mensch als Mensch sich als wahres Individuum manifestiert“, so Marcel Duchamps (zit. bei Scheytt 2003: 9). Hoffmann (1985: 199, 200) sieht in den Künsten ein „Instrument der Realitätsbewältigung und der Zukunftsorientierung“. Es ist anscheinend gleichgültig, ob die Rede von einem „engen“ oder von einem „weiten“ Kulturbegriff ist, denn die Künste stehen im Mittelpunkt beider Begriffe. Kunst ist eigentlich immer ein Bestandteil der Kultur, wenn auch nicht die einzige Form, in der sich Kultur manifestiert (s. Fuchs 2003: 16, 17; s. Holland 2002: 9, Fn. 23). Für das Alltagsverständnis gehören Kunst und Kultur sowieso zusammen.

Im Unterschied zu Wissenschaften versucht die Kunst nicht, für die offenen Fragen des Lebens klare Antworten zu geben. Sie beschäftigt sich eher mit dem Sichtbarmachen des Ungesehenen, dem Hörbarmachen des Ungehörten und dem Sagen des bislang Ungesagten (Bendixen 2001: 120). Der Unterschied zwischen Kultur und Kunst ist hingegen nicht immer scharf genug, vor allem wenn wir mit unserem eigenen Kunstverständnis als Maßstab fremden Kulturkreisen gegenüber stehen: Sind die Gemälde in den Höhlen von Altamira und Lascaux *Kunst*-Werke? Das Phänomen der Andersartigkeit, der Alterität, kommt hier ins Spiel wie auch die Vorstellung, was für uns Kunst ist. Auch in unserer vertrauten Umwelt der Kulturpolitik würde es uns schwer fallen, über *Soziokunst* zu sprechen. Der Begriff *Soziokultur* ist aber weithin bekannt. Kulturpolitiker sind nicht für Städtebau oder Architektur (auch „Baukunst“ genannt!) zuständig, vielleicht aber für Kunst am Bau, wenn überhaupt. Die Diskussion, ob bestimmte Bereiche wie Film, Design und Graphik zur Schublade „Kunst“ oder „Gebrauchskunst“ gehören, ist immer noch aktuell (s. Bendixen 2001: 122, 123).

Schließlich sollen wir uns vor Augen halten, dass die Begriffe „Kunst“ und „Künstler“ nicht immer in ihrer Bedeutung konsequent verwendet werden. Nehmen wir die Kunstgeschichte als Beispiel, die sich mit Architektur, Bildhauerei und Malerei befasst, nicht aber mit Musik (auch „Tonkunst“ genannt!) oder Theater. Warum werden aber ohne weiteres ein Maler, ein Musiker, ein Schauspieler oder ein Komponist alle als „Künstler“ anerkannt, der Architekt dagegen nicht? Bendixen gibt in Bezug auf diesen Umstand eine gute Erklärung ab: „Das Leben ist oft nicht besonders konsequent; die Sprache ebenfalls nicht“ (2001: 126).

2.1.2 Bedeutende Stationen in der Geschichte der Kulturbegriffe

*Wer Wissenschaft und Kunst besitzt, der hat
auch Religion; wer diese beiden nicht besitzt,*

Obwohl wir oben ein paar historische Punkte im Zusammenhang mit dem Ursprung des Worts „Kultur“ bereits angedeutet haben, wollen wir nun einige Momente ihrer Geschichte näher betrachten, die für sein Verständnis nützlich sein können. Es gilt für die Ziele der vorliegenden Arbeit nicht die Geschichte der Bedeutungen von „Kultur“ zu erforschen, mit all ihren Veränderungen und Komplikationen. Uns geht es hier nur darum, einige der wichtigen Momente der Entwicklung der Vokabel „Kultur“ zu fixieren, welche für ihre spätere Etablierung als Begriff vor allem im deutschen Sprachraum eine Erklärung liefern können.

Die Griechen kannten in der Antike keinen Begriff für „Kultur“, was vielleicht auf sozialgeschichtliche Gründe zurückzuführen ist, z.B. auf die Geringschätzung der körperlichen Arbeit – wie der Landwirtschaft. Der Bürger – d.h. der freie Mensch – suchte nicht eine mühevollen Anstrengung (*ponos*), sondern eine sinnvolle Tätigkeit (*praxis*). Die Bildung oder *paideia* ist Prozess und Ergebnis einer Erziehung, mit „Muße“ und „Zweckfreiheit“ verbunden. Der Umstand, dass die Griechen keinen einheitlichen Begriff für „Arbeit“ hatten, kann vielleicht erklären, warum wir vergebens nach einem griechischen Wort für „Kultur“ suchen, das den Sinn „eines anstrengenden menschlichen Austauschs mit der Natur“ innehatte. Die Griechen sahen „in den ‚technischen‘ Fertigkeiten des Menschen nicht Mittel zur Veränderung der Natur, sondern Mittel zur Befreiung des Menschen von den Zwängen der Natur, auf dass er sich höheren Aufgaben zuwenden kann“ (Bollenbeck 1994: 36, vertiefend). Diese Denkweise bleibt sogar über das ganze Mittelalter hinweg erhalten und spiegelt sich im Namen *Artes liberales* des mittelalterlichen Bildungssystems wider.

Die Römer aber dachten anders als die Griechen, denn für sie war die Arbeit und die Pflege der Ackerfelder nicht abwertend (*labor*) sondern ganz im Gegenteil positiv bewertet (Bollenbeck 1994: 38, ausführlich). Das bedeutet aber nicht, dass die Bürger der höheren Sozialschichten selbst eine körperliche Arbeit verrichteten, „im Schweiß ihres Angesichts“. Die erste Quelle und Wiege der Vokabel „Kultur“ ist also Rom. Marcus Tullius Cicero (106-43 v. Ch.) bedient sich dementsprechend in seinen *Tusculanae disputationes* einer Analogie zwischen *cultura agri* oder *cultura agrorum* auf der einen Seite, d.h. Pflege der Ackerfelder oder Landwirtschaft (was z.B. auf Spanisch im Wort „agricultura“ weiterlebt) und *cultura animi* (Pflege der Seele) auf der anderen Seite. Der römische Staatsmann meint damit nicht irgendeine Pflege, sondern im ersten Fall die Pflege und Gestaltung des Bodens beziehungsweise der Felder, im zweiten Fall die Pflege und Gestaltung einer Lebensweise, die in einer überlegten Art vollzogen wird (Fuchs 2003: 15). Diese überlegene Art ist demzufolge die später so genannte Kultiviertheit. Aber hierbei geht es Cicero nicht nur um bloßes Wissen, denn er versteht *cultura animi* als ethische Größe: Ein an Wissen reicher Mensch kann lediglich durch ihre Pflege gute Taten vollbringen (Scherfenberg 1984: 29). Cicero fasst die Kultur als Bildung im Sinne einer moralisch-ethischen Funktion auf, „wobei das Ideal der ‚Humanitas Romana‘ dahinter steht“ (Scherfenberg 1984: 30).

Die ursprüngliche Bedeutung des Wortes ist aber nur auf den Ackerbau bezogen und wird von Cicero wie eine Metapher auf die Pflege der menschlichen Seele oder des Geistes übertragen. Die Philosophie macht diesen Prozess möglich. Es handelt sich um die Erziehung des Menschen und um die Sorge um sich selbst, aber auch um die Pflege der Wissenschaften und der Künste; schließlich ging es um die Verehrung von Götzen und Göttern oder von Gott (s. Bollenbeck 1994: 38 f., ausführlicher dazu).¹²

Nach der Auslegung von Sting (1993: 29) besitzt die Vokabel „cultura“ eine doppelte Bedeutung, indem sie eine anthropologische Dimension und auch einen Bildungsaspekt beinhaltet. Mit *vitae cultura* wird die erste Bedeutung bezeichnet, d. h. das menschliche Kulturschaffen, die Objektivationen von Kultur (Kulturgüter) und die Lebensverhältnisse. Mit *cultura animi* werden die historische Gestalt und die Kultivierung (Bildung) des Subjekts mit einbezogen. Der subjektive Bildungsaspekt (*cultura animi*) wird seit dem 17. Jh. als Gegensatz zur objektiven Kulturkomponente (*vitae cultura*) aufgefasst.

¹¹ Zit. bei Häberle 2003: 126.

¹² Der entsprechende Text von Cicero befindet sich im Anhang (A.1.4). Das Thema der Geschichte und Sinnwandlung des Begriffs Kultur wird u. a. von Scherfenberg und Bollenbeck (1984 bzw. 1994, beide mit weiteren Quellenhinweisen) hervorragend behandelt.

Das Mittelalter übernimmt die Begriffe Kultur und Natur von der Antike, obwohl mit leichten Änderungen in der Bedeutung und nicht immer auf die gleichen Phänomenen bezogen (näheres s. Bollenbeck 1994: 39 f.). Die Unterschiede zwischen beiden wurden an Kausalität im Naturgeschehen und an Freiheit in der Kulturschaffung festgemacht (Nohlen 2002c: 468). Man darf aber im mittelalterlichen Wort *natura* nicht die gleiche Bedeutung sehen wie in der modernen Vokabel „Natur“; denn *natura* ist für die damalige Weltanschauung eine Dienerin Gottes, in der sich dessen Gedanken und Plänen verkörpern, deswegen ist sie voller Symbole. Es besteht in diesem Sinne keine Gegenüberstellung zwischen Mensch und natürlicher Umwelt, so dass ein Gegenpaar „Natur-Kultur“ sich nicht entfalten konnte (Bollenbeck 1994: 40). Das Ideal der persönlichen Bildung wird nicht mehr vom Wort *cultura*, sondern von den Begriffen *perfectio* oder *moderatio* ausgedrückt (Scherfenberg 1984: 31).

Freiherr Samuel von Pufendorf (1632-1694), Rechtsgelehrter, Historiker und Gründer der modernen Kulturphilosophie, versteht unter „Kultur“ einen eigenständigen menschlichen Zustand und setzt dem *status naturalis* den *status culturae* entgegen. „Kultur wird dann als Werk des Menschen verstanden (ergologisches Sinnmoment), das durch gesellschaftliche Anstrengungen bzw. soziale Gruppen realisiert wird (soziales Sinnmoment) und – wie Herder später hinzufügte – das Ergebnis eines kulturellen Lernprozesses ist (historisches Sinnmoment)“ (so Sting 1993: 29). Kultur hat für Pufendorf eine „emanzipatorische Komponente“, meint Scherfenberg, denn sie zielt auf die „Überwindung bzw. Selbstbeherrschung der Natur, Beseitigung der Unwissenheit, Herrschaft der Vernunft, Werthebung des Menschen und der menschlichen Gemeinschaft und Religiosität“ und besteht „in diesen Kenntnissen und Tätigkeiten“. Das erklärt Pufendorf in seinem Hauptwerk *De Jure Naturae et Gentium*, 1672, wo das Wort „Kultur“ zum ersten Mal erscheint. Damit war der Weg für die Ausbreitung der Vokabel um 1700 im deutschsprachigen Raum vorbereitet (Scherfenberg 1984: 31).

Geschichtlich ist das Wort „cultura“ in der spanischen Sprache um 1515 belegt, das behauptet Juan Corrominas in seinem berühmten *Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana*. Es leitet sich vom lateinischen Verb *colere* ab, was so viel bedeutet wie etwas anbauen, bebauen oder pflegen, aber auch etwas ausüben oder betreiben (s. Ávila 2000: 23). Der früheste deutsche lexikalische Eintrag für „Kultur“ befindet sich im *Philosophischen Lexicon* von Walch, 1775.¹³ Wenige Jahre darauf (1784) schreibt Moses Mendelssohn, dass Worte wie „Aufklärung, Cultur, Bildung“ in deutscher Sprache „noch neue Ankömmlinge“ seien, zur „Büchersprache“ gehörend. Dieser letzte Ausdruck kann bedeuten, dass der Begriff Kultur zur Gelehrtensprache gehört, aber vielleicht eher, dass er mit einer neuen Bedeutung versehen ist (Bollenbeck 1994: 31).¹⁴

Die Diskussion um den Kulturbegriff ist für das 20. Jahrhundert sehr wichtig gewesen und wurde teils mit Leidenschaft geführt. Die Kultur steht in der Mitte vieler Überlegungen, die z.B. den „Kampf der Kulturen“ thematisieren oder sich mit der Koexistenz verschiedener Kulturkreise auseinandersetzen, welche durch unterschiedliche Lebenseinstellungen und Lebensstile gekennzeichnet sind und durch Einwanderung, Globalisierung und Vertreibung aufeinander stoßen. Andere Überlegungen kreisen um die Würde, den Wert und die Selbständigkeit von Kulturen außerhalb Europas. Auf diesen Sachverhalt wird ein breites Publikum aufmerksam gemacht, das mit wachsendem Interesse dazu Stellung nimmt. Die Bewertung und Verteidigung der kulturellen Vielfalt und Identität bilden auch ein aktuelles Thema, wenn auch die dominante Rolle der Wirtschaft im Verhalten der Konsumgesellschaft nicht wegzudenken ist. In diesem Sinne ist die Vorherrschaft des Kulturellen im Rahmen der Postmoderne festzustellen, nachdem die Moderne durch die Aufwertung des Ökonomischen und die Prämoderne durch den Vorrang des Politischen gekennzeichnet wurden (so von Beyme 1997, zit. von Nohlen 2002c: 470). Mancher Zeitgenosse unserer Zeit verspricht sich von der Kultur ein Hilfsmittel gegen die schwarzen Seiten der Globalisierung und einen Beitrag zur Verständigung der Menschen und der Völker (s. Kramer 1996: 30, mit weiteren Nachweisen). Dieses Phänomen heißt in Deutschland „Das neue Interesse an der Kultur“ und hat in der jüngeren Geschichte der Kulturpolitik der Bundesrepublik eine sehr wichtige Rolle gespielt. Auf diesen Sachverhalt wird weiter unten noch einzugehen sein (Kap. 4).

¹³ Der Text ist im Anhang zu lesen (A.1.5).

¹⁴ Der Philosoph Moses Mendelssohn (1729-1786) war Großvater des berühmten Komponisten Felix Mendelssohn-Bartholdy (1809-1847).

2.1.3 Kultur und Zivilisation

Bei der Erörterung des erweiterten Kulturbegriffs hat es geheißen, dass dabei zwischen „Kultur“ und „Zivilisation“ kein Unterschied mehr verzeichnet wird. Aber wenn man die zahlreichen Kulturdefinitionen und -diskussionen berücksichtigt, die doch zwischen beiden Begriffen differenzieren, besteht die Notwendigkeit, dem Thema zumindest ein paar Zeilen zu widmen.

Die deutsche Wissenschaftstradition macht eine deutliche Unterscheidung zwischen Kultur und Zivilisation. Sie orientiert sich an dem engen geisteswissenschaftlichen Kulturbegriff, von dem wir schon am Anfang dieses Kapitels gesprochen haben. Nach dieser Auffassung wird die Kultur als das „Reich der Freiheit“ betrachtet, die sich mit der Welt des Geistigen und Symbolischen beschäftigt. Die Zivilisation ist dagegen das „Reich der Notwendigkeit“, der materiellen Reproduktion der Gesellschaft.¹⁵ Während das Sein vor allem durch die Philosophie mit Sinn ausgestattet wird, wird das Dasein von der Zivilisation geregelt. Die „Kultiviertheit“, also Hansens zweite Grundbedeutung von Kultur, geht von einem Gegensatz von Kultur und Zivilisation aus. Die technischen Hilfsmittel, so diese Anschauung, sind also was wir unter „Zivilisation“ verstehen, und können ohne weiteres auch von „Neureichen“ erworben werden, „doch Kultur, also Manieren, Geschmack, Kunstsinn und Humanität“ sind unmöglich zu kaufen (Hansen 2000: 14 f.).

Im Gegensatz dazu erkennt der weite, uns auch bereits bekannte Kulturbegriff, orientiert an einer kulturanthropologisch-ethnologischen Sichtweise, keine Differenz zwischen Kultur und Zivilisation. Alles, was uns umgibt und nicht Natur ist, wird als Kultur beziehungsweise Kulturen bezeichnet; denn Kultur wird als die Gesamtheit der Gewohnheiten eines Kollektivs angesehen (Sting 1993: 32; Hansen 2000: 18).

Aber wo kommt dieses Wort „Zivilisation“ her? Aus Rom bestimmt nicht, da das klassische Latein kein Substantiv *civilisatio* kennt. *Civilisation*, vom lateinischen Wort *civilis* (auf deutsch „bürgerlich“) abgeleitet, ist ein Neologismus aus der Zeit der Aufklärung, basiert aber auf dem alten Wort *civilitas* im Sinne von einer Verfeinerung des menschlichen Lebens in der Stadt und später am Hof (daher „Höflichkeit“), abgegrenzt vom Leben des *rusticus*, d.h. des einfachen Volkes (des „gemeinen Haufens“, so Moses Mendelssohn) und der Bauern. Im Laufe der Zeit, parallel zur Dekadenz des höfischen Lebens und dem Aufkommen der Aufklärung, scheint *civilité* beziehungsweise „zivilisiert“ in etwas Äußerliches, Oberflächiges zu verfallen (dazu Bollenbeck 1994: 47 ff.).

Französische Denker des 18. Jh. haben im Geist der Revolution die Idee und die Bedeutung der Zivilisation als Gegenpol zum Begriff „Barbarei“ entwickelt. Mirabeau führt diesen Begriff ein, im Anschluss an Turgot. In der Idee der *civilisation* ist ein „zivilisatorischer“ Fortschrittsbegriff zu erkennen, der die Entwicklung von Turgot bis zu Comte geprägt haben sollte (Aberlein 1968: 217, Fn. 87; dazu vertiefend). Die barbarischen Völker werden bestimmt darauf gewartet haben, von den Europäern die für ihre Zivilisation notwendigen Mittel zu erhalten, so zumindest schreibt Condorcet 1794 (Huntington 1998: 50 f.; vertiefend dazu Bollenbeck 1994: 51. Zitat von Condorcet bei Bollenbeck, 324-325, Fn. 29). Nach der geläufigen damaligen Vorstellung kennzeichnete sich eine zivilisierte Gesellschaft durch die Umstände, dass sie sesshaft, städtisch und alphabetisiert war.

Immanuel Kant und Johann Christoph Friedrich Schiller verwenden, leicht differenziert, die Begriffe Zivilisierung, Kulturalisierung und Moralisierung. Zivilisation und Kultur sind nach Kants Anschauung Stufen auf dem Weg zur vollendeten Moralität. Hiermit bedeutet Zivilisation für Kant äußere Manieren im menschlichen Umgang. Kultur ist aber mit Kunst, Wissenschaft und Moralität eng verbunden (Bollenbeck 1994: 324, Fn. 28; Scherfenberg 1984: 35-36, dazu ausführlicher). Von Schiller stammt die Auffassung, Deutschland sei durch Vorsehung eine *kulturelle Nation*. Einer späteren Vorstellung zufolge wurde dieser Rolle der kulturellen Nation die „Zivilisation“ von Frankreich und England entgegengesetzt, welche sich durch ihre politischen, wirtschaftlichen, technischen, materiellen, religiösen und moralischen Errungenschaften und Faktoren charakterisierten. Im Unterschied zu beiden sei der geschichtliche „kulturelle“ Beitrag Deutschlands auf das Gebiet des Geistigen, des Künstlerischen, der Werte, des Idealen und des Religiösen konzentriert (Fuchs 1999: 19; Huntington 1998: 51).

Norbert Elias (1982, zit. bei Fuchs 1999: 19) interpretiert den Unterschied aus einem anderen Blickwinkel. Demzufolge bezieht sich der französische und englische Begriff „Zivilisation“ auf die Haltung und auf das Verhalten (*Behaviour*) von Menschen, gleichgültig, ob sie etwas geleistet haben

¹⁵ Das erinnert uns an die Trennung im mittelalterlichen Bildungssystem zwischen den *artes liberales* (Reich der Freiheit) einerseits und den *artes mechanicas* (Reich der materiellen Notwendigkeit) andererseits.

oder nicht. Im Gegensatz dazu ist im deutschen Begriff „Kultur“ die Beziehung auf das Verhalten und auf Werte eines Menschen, der nichts geleistet hat, „sehr zurückgetreten“. Das deutsche Eigenschaftswort „kulturell“, ins Französische und Englisch nicht unmittelbar übertragbar, ist in Bezug auf Wert und Charakter bestimmter menschlicher Produkte oder Leistungen zu verstehen, nicht aber auf die Menschen selbst.

Der Ausdruck „kultiviert“ kann aber auch als höchste Form des „Zivilisiert -seins“ begriffen werden, denn es kann auch kultivierte Menschen geben, die trotzdem kulturell nichts geleistet haben beziehungsweise kulturell nichts leisten können.

„Zivilisation“ bezeichnet ferner einen Prozess oder das Resultat eines Prozesses, das ist etwas, das immer in Bewegung ist. Der deutsche Begriff „Kultur“ bezieht sich auf Produkte des Menschen wie Bücher, Denkmäler, philosophische Systeme usw. „in denen die Eigenart eines Volkes zum Ausdruck kommt.“ Elias stellt schließlich fest, dass Kultur abgrenzt (s. dazu auch Scherfenberg 1984: 41 f.).

Andere Autoren versuchen Kultur und Zivilisation auseinander zu halten, indem sie dem Unterschied nachgehen, ob wir eine Sache um ihrer selbst willen anstreben (Zwecklosigkeit) oder ob wir uns einer Sache nur als Mittel zu einem bestimmten Zweck bedienen (zweckbedingt). Im ersten Falle handle es sich um Kultur, im zweiten um Zivilisation. Der Kultur wird nach dieser Vorstellung beispielsweise die Religion zugeordnet, der Zivilisation eine Schule.¹⁶

Nach dem Zweiten Weltkrieg ist die Diskussion lebendig geblieben, denn die alte deutsche geisteswissenschaftliche Auffassung von „Kultur“ und „Zivilisation“ wurde lange nicht vergessen. Scherfenberg (1984: 40 ff., ausführlicher dazu) ist der Ansicht, dass heutzutage zwei Richtungen sich erkennen lassen: „Träger sind zum einem die aus den USA ‚reimportierten‘ Neopositivisten und die aus ihnen hervorgegangenen Strukturalisten (Lévi-Strauss, Foucault, Lacan, Barthes), die von der Wertfreiheit des Kulturbegriffs ausgehen (d.h. sie lehnen eine ethisch-moralische Dimension ab; d. V.), und zum anderen die deutschen Vertreter der ethisch-moralischen Begriffsdimension.“ Dieser Aussage sei nur hinzugefügt, dass die erweiterten Kulturbegriffe auch Werte und Ideale berücksichtigen, im Unterschied zu den anthropologischen Kulturbegriffen. Das haben wir am Anfang dieses Kapitels gesehen, und zwar nicht nur in den in Deutschland erarbeiteten Definitionen, sondern auch beispielsweise im UNESCO-Kulturbegriff.

Die Bemühungen, die Kluft zwischen den engen und den weiten Begriffen zu schließen, ist ein Kennzeichen der letzten Jahre und vollzieht sich allem Anschein nach auf Kosten des Zivilisationsbegriffs. Die Versuche, eine weite Kulturinterpretation zu erreichen, haben unter anderen T. S. Eliot, Arnold Bergstraesser und Theodor Litt unternommen, schon bevor der erweiterte Kulturbegriff der UNESCO formuliert wurde (s. dazu ausführlicher Abelein 1968: 217, Fn. 87). Für Grimm ist die soziale Funktion der Kultur ein Ausweg aus dem Dualismus vom engen und weiten Kulturbegriff, denn er sieht die Kultur als ein soziales Teilsystem, „welches sich durch seine ‚Funktion der ideellen Reproduktion‘ gegenüber anderen Systemen abgrenzt“ (zit. bei Holland 2002: 8, Fn. 18, vertiefend dazu).

Meines Erachtens ist aber sehr wichtig, gleichgültig, ob die Versuche beide Begriffe zu integrieren scheitern oder nicht, dass das Kulturverständnis einer moralisch-humanistischen Dimension und Tradition gerecht wird (s. Scherfenberg 1984: 42; s. Rübke 1993: 10), vor allem im Zeitalter der Präventivkriege, des brutalen Kapitalismus und der so genannten Postmoderne, wo anscheinend alles erlaubt ist. Nicht umsonst schreibt Hilmar Hoffmann, eine der Hauptfiguren der Kulturpolitik in Deutschland, den Werten eine große Bedeutung zu, indem er die Kultur als das System definiert, das einer Gesellschaft eine unverwechselbare Gestalt gibt und wesentliche Wertorientierungen begründet (s. von Beyme 1998b: 11). Die menschliche Person und ihre Würde sind daher immer zu respektieren und zu achten, und die Kultur ist eben „ein auf die Menschen beziehungsweise auf ihre Würde bezogener Selbstwert“ (s. Häberle 2003: 127).

2.1.4 Ein Kulturbegriff für die Kulturpolitik

Denn Kultur ist das eigentliche Leben. Sie liegt der Politik und Wirtschaft, dem Lokalen und dem Feuilleton zugrunde und verbindet sie. Kultur ist kein

¹⁶ Zur Diskussion um das Kriterium „zwecklos“ und „zweckbedingt“, sei der Leser auf Abelein verwiesen (1968: 216, Fn. 86), der auch diese Abgrenzung für schwierig findet.

Vorbehaltsgut für Eingeweihte, sie ist vielmehr unser aller Lebensweise. Sie ist folglich auch die Substanz, um die es in der Politik geht.

Richard von Weizsäcker¹⁷

Bisher haben wir uns der Erörterung des Kulturbegriffs gewidmet und wir können uns jetzt fragen, ob wir damit in der Lage sind zu entscheiden, welche der verschiedenen Definitionen, welcher Begriff als Grundlage für das Verständnis der Kulturpolitik verwendet werden könnte. Was versteht ein Kulturpolitiker unter „Kultur“ beziehungsweise was muss er darunter verstehen? Er wird sich ganz bestimmt nicht für die vierte Grundbedeutung von Hansen entscheiden (d. h. im Sinne von „Monokultur“, „Kulturboden“, „Kulturpflanze“ usw.) und auch nicht für das, was mit einem „Kulturbeutel“ zu tun hat (s. die dritte Bedeutung). Zielen die neuen Studiengänge von immer mehr Universitäten oder Hochschulen, nämlich „Kulturwissenschaft“ und „Kulturmanagement“ u. a., auf die gleichen Interessen der Kulturpolitiker ab? Das Tätigkeitsfeld der Kulturpolitik folgt offensichtlich auch nicht der Vorstellung der Alltagssprache, die sehr deutlich zwischen Sport, Wissenschaft, Soziales, Kultur und Politik unterscheidet und die sich ihrerseits von dem weiteren Kulturbegriff entfernt. Betrachtet man diesen erweiterten Kulturbegriff, wird klar, dass er zu offen ist. Man kann mit Recht befürchten, dem Risiko seiner Unschärfe ausgesetzt zu sein (s. Holland 2002: 8) und die Kulturpolitik als Begriff würde daher Gefahr laufen, verschwommen zu werden, denn die Kulturpolitiker können weder für alles Mögliche verantwortlich sein noch dürfen sie nur für die Förderung der feinsten Kunstprojekte sorgen, falls sie sich an einem sehr engen Kulturbegriff orientieren.

Wir brauchen ein Kulturkonzept, das uns die Möglichkeit gibt festzustellen, wie wir das Wirkungsfeld eines Kulturdezernenten, eines Kulturreferenten oder im Allgemeinen eines Kulturpolitikers abgrenzen, definieren und beschreiben können. Es muss auch für das Handeln, für das Umreißen und für die Praxis auf dem Gebiet der öffentlichen Kulturtätigkeit brauchbar sein. Dieses Kulturverständnis ist auch für die Abgrenzung der Kulturpolitik als Politikfeld notwendig. Der grundlegende Unterschied zwischen all den bisher dargestellten Kulturbegriffen, Kulturdefinitionen und Kulturvorstellungen besteht darin, dass ein Kulturkonzept für die Kulturpolitik nicht nur von Ideen, Kontextzusammenhängen, Vorstellungssystemen und Kenntnissen der gesellschaftlichen Gewohnheiten u.a. ausgehen muss, sondern dass dieser Kulturbegriff auch die Einbeziehung von materiellen Elementen (wie Baudenkmäler, „materiellen“ Kulturgütern, usw.) und von verschiedenen Handlungen (wie z.B. künstlerischen Produktionsvorgängen, Verhandlungen über kulturpolitische Veranstaltungen) mit zu berücksichtigen hat (vgl. Wolf-Czanády 1996: 59).

Ähnlich wie bei der Diskussion über den Kulturbegriff, es könnte dabei nicht anders sein, ist über die inhaltliche Bestimmung eines für die Kulturpolitik anwendbaren Kulturbegriffs keine Einigkeit zu vermerken. Das ist sehr deutlich vor allem hinsichtlich der Diskussionen und Debatten über die kulturpolitische Programmatik (s. ebenda).

Es muss aber klar sein, dass man vergebens nach einem festen Kulturbegriff suchen würde, der als ewige, scharfe und bei jeder Angelegenheit immer wieder anwendbare Orientierung dienen könnte. Der Kulturpolitiker braucht die Theorie der Wissenschaft, aber er muss in der Lage sein, mit den alltäglichen Problemen seines Amtes umzugehen, für welche die Wissenschaft nicht immer eine deutliche Antwort gibt. Er kann nicht immer sein Tätigkeitsgebiet bestimmen, genauso wenig wie gewisse politische Akzente oder Vorstellungen.

Was uns nun interessiert, ist die Frage, ob und wie ein Kulturbegriff Bestandteil der Kulturtätigkeit sein kann. Der so genannte „enge“ Kulturbegriff ist, wie gesagt, unzureichend und der erweiterte Kulturbegriff würde jeden Haushalt sprengen. Außerdem kann ein Kulturamt wie jede öffentliche Einrichtung nur mit einem klar definierten Aufgabenkreis arbeiten (s. dazu Brüse 1988: 4,5).

Fuchs (1998: 134) identifiziert im kulturpolitischen Gebrauch ein doppeltes Paradoxon, und zwar, dass nicht nur verschiedene Kulturkonzepte gleichzeitig Verwendung finden, sondern dass auch diese gleichzeitige Verwendung von unterschiedlichen Konzepten sehr selten zu Missverständnissen führt. Er hält im Bereich der kulturpolitischen Arbeit die Berücksichtigung der drei unterschiedlichen Typen von Kulturkonzepten für nötig, die nun unserer folgenden Ausführung zu Grunde liegen:

¹⁷ Zit. bei Hoffmann 1990: 14.

- (a) einen weiten universalistischen Kulturbegriff;
- (b) ein normatives Kulturkonzept;
- (c) einen engen Kulturbegriff.

Zu (a): Der erste, weite Begriff umfasst und beschreibt sozusagen das Ganze, in dem operiert wird. Hier wird „Kultur“ als Gesamtheit aller typischen Lebensformen, Werteinstellungen und Verhaltensweisen in einer Gesellschaft definiert. Der weite Kulturbegriff ist heutzutage „nicht nur die Basis für die Arbeit der Kultureinrichtungen, sondern auch für die Reflexion der ästhetischen Dimension kulturpolitischer Entscheidungsfindung“, meint Scheytt (2003: 6). Dieser Begriff erleichtert eine kulturgesellschaftliche und kulturpolitische Diagnose und kann dementsprechend dabei helfen, Projekte, Programme und Problemlösungen zu entwerfen. Die zu ergreifenden Maßnahmen werden dann in einem gesamten Kulturkontext begriffen und die inneren Zusammenhänge können besser verstanden werden. Ferner muss der Kulturpolitiker nicht vergessen, dass unser modernes Kulturleben viel pluralistischer und demokratischer geworden ist beziehungsweise demokratischer werden soll. Die Existenz von „Soziokulturen“, „Hochkulturen“, „Volkskulturen“ und von verschiedenen „Subkulturen“,¹⁸ deren Zahl, Reichtum, Ausdehnung und Bedeutung je nach Einzelfall zu berücksichtigen sind, führt zu der Tatsache, dass die Kulturpolitik sich nicht auf eine dieser „Schichten“ beschränken darf (s. Pernthaler 1988: 9). Die Förderung nicht-professioneller, amateurhafter Kulturbestrebungen ist ein wesentlicher Bestandteil der Kulturpolitik unserer Tage (s. Glaser 1985: 22). Der Kulturpolitiker muss sich aber der Tatsache bewusst sein, dass die Kriterien, nach denen sich eine vermutliche Grenze zwischen diesen verschiedenen „Schichten“ und Bestrebungen ziehen ließe, unter Umständen sehr schwierig festzustellen sind, abgesehen davon, dass der Begriff „Hochkultur“ nicht unbedingt mit „höher Qualität“ gleichzusetzen ist (s. Scheytt 2003: 6). Unser weiter, universalistischer Kulturbegriff darf seine qualitative Klammerfunktion für Bildung, Wissenschaft und Kunst nicht verlieren (s. Steiner, zit. bei Holland 2002: 8, Fn. 17).

Zu (b): Der normative Aspekt der Kultur erlaubt eine Wertung der Umstände, der Maßnahmen, der Kriterien, der Zielperspektiven und der Absichten. Bestimmte Veranstaltungen können beispielsweise die Solidarität fördern, andere vermögen den Kunstsinn der Kinder zu begünstigen, Bildung und Theater können das Selbstbewusstsein, die Selbsteinschätzung und das Selbstbild der Menschen wachsen lassen, usw. Die Förderung von volkstümlichen Traditionen ermöglicht die Übertragung und das Weiterleben von wichtigen Wertesystemen, die in vielen Fällen Respekt und Achtung anderen gegenüber zeigen, um ein Beispiel zu nennen. Der Leitfaden durch das normative Konzept kann auch den Kulturpolitikern und -einrichtungen dabei helfen, nach bestimmten Kriterien zu agieren, wie z.B. Offenheit für das Neue, Anpassungsfähigkeit, Flexibilität usw. zu fördern.

Zu (c): Der enge Kulturbegriff findet auch Platz im Konzept der modernen Kulturpolitik, denn Museen, Konzerte, Theater, Bibliotheken usw. bilden nach wie vor einen wesentlichen Bestandteil des kulturellen Lebens einer Stadt oder eines Staates. „Die Förderung und Ermöglichung professioneller, hohen ästhetischen Maßstäben verpflichteter Kunst“ ist eine der Hauptrichtungen der Kulturpolitik (Glaser 1985: 22). Hier kann man ohne weiteres Kultur mit Kunst gleichsetzen oder von einer Allianz zwischen Bildung, Kunst und Kultur ausgehen. Kunst kann auch als „Motor“ der Kultur betrachtet werden (s. Scheytt 2003: 7).

Außerdem muss das Kulturkonzept der Kulturpolitik meines Erachtens hinsichtlich der sozialen und politischen Umstände sensibel sein, es muss auch die Kultur als ein dynamisches Phänomen der Tradition, der Innovation und der Kommunikation ansehen. Es muss die Kultur als wesentliches Element der menschlichen Entwicklung, des demokratischen Lebens und des friedlichen Zusammenlebens begreifen. Überdies soll es die Kultur als Vermittlungsbegriff verstehen, und zwar zwischen ideellem und materiellem Sein, zwischen gesellschaftlichem und individuellem Sein, zwischen empirischen Gegebenheiten und normativen Vorstellungen über das menschliche Sein und zwischen Gruppen und größeren gesellschaftlichen Zusammenhängen (s. Fuchs 1998: 136; dazu auch Scheytt 2003: 8). Unser Kulturkonzept lässt die künstlerische Aktivität nicht außer Acht, versteht aber zweifelsohne, dass Kultur mehr als Kunst umschließt. Schließlich muss sich dieser Kulturbegriff für die Kulturpolitik darüber im Klaren sein, dass der Mensch Schöpfer und Akteur, d.h. aktiver Teilnehmer der Kultur ist, aber gleichzeitig ihr Abbild und ihr Geschöpf. Die Kulturpolitik ist folglich auch „kein Nebending.“

¹⁸ „...die nicht mehr Subkulturen genannt werden durften“, so von Beyme (1998b: 27).

Man kann die Bedeutung des Kulturbegriffes für die konkrete Kulturpolitik besser verstehen, wenn man nach Klein (2005: 66-67) folgende breite bzw. enge Konzepte der Politik und der Kultur unterschiedlich miteinander kombiniert:

1) *Weiter* Kulturbegriff:
Kultur im Plural als
Sitten, Gebräuche und
Lebensweisen der Menschen

2) *Enger* Kulturbegriff:
Kultur als Kunst

3) *Weiter* Politikbegriff:
Politik sowohl als staatliches
wie auch als gesellschaftliches
Handeln

4) *Enger* Politikbegriff:
Politik als ausschließliches
staatliches Handeln

Kombiniert man beispielsweise die Begriffe 2) und 4), ergibt sich eine Kulturpolitik, welche als „Kunstpolitik“ zu definieren wäre und allein vom Staat durchgeführt würde. Eine aus der Kombination von 2) und 3) entstandene Kulturpolitik würde sich auf den engen Bereich von Kunst konzentrieren; deren Förderung würde sowohl von staatlicher als auch von gesellschaftlicher Initiative geleistet. Unser Vorschlag beruht auf der Kombination von 1) und 3). Dies würde zu einer am weiten Kulturbegriff orientierten Kulturpolitik führen, deren Umsetzung aber weitgehend in der Hand der Gesellschaft liegt, wofür der Staat allerdings die Verantwortung trägt.

2.2 Die Kulturpolitik und der Föderalismus

Die Überlegungen und Gedanken über Kulturpolitik in diesem Unterkapitel beziehen sich hauptsächlich auf die föderale Ordnung. Zwar werden wir hin und wieder über andere Staatsformen zu sprechen kommen oder über allgemeingültige Betrachtungen – unser Augenmerk werden wir aber vorzugsweise auf die kulturpolitischen Ziele der föderalistischen Systeme richten.

Im Folgenden geht es uns darum, die wesentlichen Merkmale einer Kulturpolitik in einem föderal organisierten Staat zu verzeichnen. Es gibt zwar keine zwei gleich strukturierten Bundesstaaten, aber wir müssen die wesentlichen Kennzeichnungen identifizieren, die eine föderalistische Kulturpolitik von einer zentralistisch organisierten unterscheiden und die in keinem föderalen Land fehlen dürften, wenn auch in sogar weit verschiedenen Ausprägungen. Einige dieser Charakteristika können aber selbstverständlich auch mehr oder weniger zu einem demokratisch geführten zentralistischen Staat gehören, wie die Offenheit der Kulturpolitik in Bezug auf die Kulturinhalte oder die Kommunikationsfreiheit.

Mit der Darstellung der Kulturpolitik in einer föderalen politischen Ordnung werden wir zu einem zentralen Thema der vorliegenden Arbeit gelangen. Es gilt also jetzt, den Begriff der Kulturpolitik aus der Nähe zu beschreiben und in den folgenden Abschnitten die verschiedenen Merkmale der modernen föderalen Kulturpolitik zu erörtern.

2.2.1 Was bedeutet „Kulturpolitik“?

Der Begriff „Kulturpolitik“, als Wortverbindung von „Kultur“, lässt sich auch sehr schwer eingrenzen, interpretieren und definieren. Der Begriff gehört heutzutage in vielen Ländern der Erde zum alltäglichen politischen Wortschatz, aber es gibt keine allgemeinverbindliche, überall akzeptierte Ausdeutung von „Kulturpolitik“. Dies hängt damit zusammen, dass die Kulturpolitik erst in der letzten Zeit langsam zum Forschungsgegenstand geworden ist und in der Politikwissenschaft immer noch kein außerordentliches Interesse erweckt hat (s. Sievers 1988: 22; Fuchs 2003: 15, Fn. 1). Diesem besonderen Umstand wird im Kapitel 3 nachgegangen. Auch der Umstand, dass die Feststellung des Inhalts des Kulturbegriffs so viele Schwierigkeiten bereitet, muss in Erinnerung gerufen werden. Bei eben dieser Überlegung, wie die inhaltliche Bestimmung von Kultur definiert werden könnte, ist

Wolf-Czanády die Idee eingefallen, eine ursprünglich auf das Gebiet der Kunst bezogene Tautologie von Markus Pohlmann auf den gesamten Kulturbereich zu übertragen: „Kultur ist, was als Kultur in Institutionen und Organisationen des Kultursystems präsentiert wird, wobei der Umkehrschluss, das, was nicht repräsentiert werde, sei keine Kultur, unzulässig ist“ (Wolf-Czanády 1996: 60).

Der Einfluss des weiten Kulturbegriffs auf die modernen Definitionen und Zielsetzungen der Kulturpolitik ist unvermeidlich. Diese erweiterte Vorstellung ist, wie wir schon gesehen haben, die Grundlage der Kulturpolitik unserer Tage. In diesem Sinne ist die folgende Auffassung von Sinowat zu verstehen: „Kulturpolitik ist eigentlich ein Oberbegriff, und ich sage das, wohl wissend, dass es in der Realität nicht so ist. Als Oberbegriff für die Gesamtheit des politischen Wirkens meint Kultur nicht nur die Umschreibung für Kunstförderung und Subventionspolitik; sie ist nicht bloß die Entscheidung zwischen der klassischen Oper und der avantgardistischen Kellerbühne; Kulturpolitik zielt auf die Gesamtheit der Lebensbezüge, Ideen und Fakten in diesem Leben, der Vorstellungen und Tatbestände, auf Lebensstandard und Lebensqualität, Wohlfahrt und Wohlbefinden“ (zit. von Hoffmann 1990: 13,14).

García Canclini (1987: 26), ein einflussreicher Kulturforscher in Lateinamerika, formuliert eine schlichtere Definition, wobei er nicht von „Kulturpolitik“ in der Einzahl spricht, sondern in der Mehrzahl: „Unter Kulturpolitiken werden wir die Gesamtheit der vom Staat, von den gesellschaftlichen Institutionen und von gemeinschaftlich organisierten Gruppen durchgeführten Eingriffe mit dem Ziel, die symbolische Entwicklung zu orientieren, die kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung zu erfüllen und die für eine bestimmte Ordnung oder soziale Verwandlung notwendige Einigung zu erreichen“ verstehen.¹⁹

In beiden Definitionsversuchen ist der weitere Kulturbegriff zu spüren und in beiden erkennt man das Politische und seine Ziele: Wohlbefinden, Ordnung, Lebensqualität und soziale Entwicklung. Nun wollen wir deswegen auf das Thema der Beziehung zwischen Kultur und Politik eingehen.²⁰

Manche Autoren finden gerade den Grund hinsichtlich der schwierigen Definitionslage in dem „Unbehagen“ (so Abelein 1968: 193), das der Begriff hervorruft. Mit Kultur und Politik entsteht nämlich eine Verbindung von zwei gesellschaftlichen Bereichen, die nach dem bürgerlich-liberalen Staatsverständnis eigentlich unannehmbar ist. Zahlreiche Künstler und Schriftsteller betrachten das Politische mit äußerstem Argwohn, da sie dabei eine Bedrohung für die eigene schöpferische Freiheit zu sehen glauben. Nicht umsonst hat einst Vargas Llosa behauptet, die erste Pflicht des Intellektuellen sei, frei zu sein (zit. bei García 1987: 13). Vielen Menschen erscheint m.E. die Verbindung Kultur-Politik zumindest als verdächtig, weil „Kultur“ normalerweise „positiv“ gewertet wird, während „Politik“ das Vertrauen der Bürger nicht gerade genießt. Diese Auffassung kann so weit gehen, dass manche Politiker, Schriftsteller und Künstler sich Kultur und Politik sogar als zwei verfeindete Begriffe und Bereiche vorstellen, besonders in Lateinamerika (s. García 1987: 13). Was anscheinend ein weltweites Phänomen ist, ist die Tatsache, dass die Kulturpolitik als eines der ersten Opfer der Sparmaßnahmen zu leiden hat, und da diese von Politikern notgedrungen entschieden und durchgeführt werden müssen, sinkt das Ansehen der Politik noch tiefer.

Aber Kultur und Politik sind enger miteinander verflochten als das Alltagsverständnis wahrnimmt. Kulturelle Werte sind Motive der Politik, denn der Mensch ist das Ziel und Grund des politischen Lebens. Die Macht ist nur ein Mittel zum Zweck, die den Menschen nicht als bloßes Instrument manipulieren darf, denn der Staat ist für den Menschen da und nicht umgekehrt. „Das Wesen des Staates kann nur aus dem Wesen des Menschen und seiner Bestimmung verstanden werden“, sagt mit Recht Abelein in Hinblick auf die antike Staatslehre. So kann die höchste Vollkommenheit eines Menschen nach der Ansicht von Platon lediglich erreicht werden, wenn er nach einer gymnastischen, musischen, mathematischen und dialektischen Ausbildung, sowie nach einer Betätigung und Bewährung in allen Bereichen des Staatslebens seinen Blick auf die Idee des Guten richtet. Nach der philosophischen Anthropologie von Platon „besteht der Mensch aus drei übereinander gelagerten Schichten. Die unterste Stufe bildet ‚das sinnlich-begehrliche Vermögen‘, darüber lagern ‚die eifrig-mutigen Seelenkräfte‘, die oberste Schicht bildet schließlich die Vernunft. Entsprechend dieser Vorstellung vom Wesen des Menschen und der staatlichen Aufgabe der Verwirklichung eines idealen Menschenbildes im Gemeinwesen ergeben sich auch seine kulturellen Zielsetzungen“. Die christliche Soziallehre mit dem Prinzip des *bonum commune* als Ziel des Staates, d.h. der vollkommenen

¹⁹ S. dazu im Anhang (A.1.2 D) die Definition der Kulturpolitik, die 1982 von der UNESCO in Mexiko entworfen wurde. Sie ist in unserem eigenen Konzept mit berücksichtigt worden.

²⁰ Dieses Thema wird im Folgenden hauptsächlich nach Abelein (1968:225-228) entwickelt.

politischen Gesellschaft, fußt auf dieser Auffassung der Antike. Hinzu ist auch eine Grundidee des Aristoteles in Erwägung zu ziehen und zwar, dass die Förderung der Gerechtigkeit und des vollkommenen Lebens eine Aufgabe des Staates ist. In diesem Sinne versteht das Mittelalter die Aufgabe und die Sorge des Herrschers, denn er soll sich um die *felicitas* oder Glückseligkeit seines Volkes kümmern, „sowohl auf dem Gebiet der Politik als auch im Bereich des moralischen Heils“.

Diese heilsgeschichtliche empfundene Verantwortung wurde nach und nach säkularisiert, vor allem als Folge der Aufklärung und des Liberalismus des 19. Jahrhunderts. Nun wurde die Glückseligkeit an das Irdische gebunden, ohne aber die Idee der Selbstvervollkommnung fallen zu lassen. Auch der moderne Wohlfahrtsstaat versteht sich dem materiellen und geistigen Glücks der Bürger verpflichtet, da der Mensch nicht nur materielle Bedürfnisse zu befriedigen strebt, sondern auch geistige; jene sind dringend, diese sind wesentlich. „Damit blickt die kulturelle Zielsetzung des Staates auf eine lange Tradition zurück. Aus dem geistig-kulturellen Wesen des Menschen ergeben sich auch die geistig-kulturellen Zwecke und Aufgaben des Staates“.

Unter „Politik“ verstehen wir nicht nur ein Ringen um die Macht, ihre Eroberung und Handhabung, sondern auch die Auseinandersetzung um die staatliche Entscheidung. Es geht bei der Politik nicht nur um Machtkampf an sich, denn die Macht ist nur ein Werkzeug, ein Mittel zum Zweck. Die Eroberung der Macht muss mit dem ganz bestimmten Ziel erfolgen, eine relativ dauerhafte Ordnung des Zusammenlebens zu erreichen und in ihr zu herrschen. Dementsprechend wird in der vorliegenden Arbeit Politik als Kampf um die rechte Ordnung begriffen (von der Gablentz 1965: 14). Aber nicht jede Tätigkeit des Staates kann automatisch als „politisch“ eingestuft werden, denn nur die führende, nicht aber die ausführende Staatsmacht wird als „politisch“ angesehen.²¹ Alles, was mit der Leitung des Staates zu tun hat, ist politisch. Sowohl die Regierung als auch die Gesetzgebung gehören zu den leitenden Staatsorganen und deswegen zur Politik. Auch der Rechtsprechung kann politisches Gewicht zugeschrieben werden, wenn z. B. ihre Entscheidungen politische Folgen nach sich ziehen. Wenn eine staatliche Aufgabe im Rahmen fester Vorschriften durchgeführt wird, ist sie nicht als politisch wahrzunehmen. Dies ist der Fall bei vielen staatlichen Kulturmaßnahmen, die keine politische Zielsetzung haben. Selbstverständlich können aber reine Verwaltungsaktivitäten die oft sehr dünne Linie überspringen und politisches Gebiet betreten, sei es absichtlich oder in Folge z.B. einer umstrittenen Entscheidung.

Die politische Macht kann nicht auf die Macht der Kultur verzichten. Architektur, Musik, bildende Kunst, Wissenschaft, Technik und Sprache u.a. waren beispielsweise für die Herrscher der Renaissance und des Barockzeitalters nicht nur ästhetische Ausschmückung, sondern vielmehr auch ein Zeichen der eigenen *Grandezza*, der Macht, der Kultiviertheit, des Reichtums und auch der Großzügigkeit. In der Kunstgeschichte gelten vor allem die Architektur und auch die Musik als „Repräsentationskünste“, die erst genannte ist nicht umsonst „die am stärksten politisch wirkende Kunst“ (so von Beyme 1998b: 252). Dass Sport und Kunst auch in der Gegenwart ähnlichen Zielen folgen können, zeigen uns die junge Geschichte der olympischen Spiele oder die vergleichsweise große Förderung, die beide Bereiche in Kuba immer noch, mit Mühe und Not, genießen (dazu s. von Beyme 1998b: passim; Weger 1990: 98 ff.). Die politische Macht wird befestigt, „wenn es ihr gelingt, für ihre eigenen Ideen und Ordnungsvorstellungen die Fundierung durch allgemein anerkannte Regeln der Sitte, der Sittlichkeit und des Rechts zu finden“. Demzufolge kann sich kein Staat erlauben, die geistigen Mächte bei der Erreichung seiner Ziele zu vernachlässigen (Abelein 1968: 228).

Schließlich wollen wir nun eine eigene Definition einführen, die für die Zwecke der vorliegenden Studie die Grundlage und den Bezugspunkt bildet. **Kulturpolitik als Politikbereich ist die Gesamtheit der von allen staatlichen Ebenen durchgeführten beziehungsweise durchzuführenden Maßnahmen zum Schutz, zur Förderung, Vermittlung, Entwicklung und Gestaltung der Kultur und des Kulturlebens. Die Kulturpolitik zielt auf die Totalität der Lebensbezüge und auf die Erhöhung beziehungsweise die Aufrechterhaltung der geistigen und materiellen Lebensqualität des einzelnen Menschen und der Gesellschaft. Sie ist eine Angelegenheit, die alle, jeden einzelnen, die Gesellschaft sowie den Staat, angeht, da sie sämtliche Aspekte des nationalen Lebens umfasst.**

²¹ Über den komplizierten, für viele Menschen verwirrenden Charakter der Politik (Mols) und über das moderne Verständnis von Politik s.: Mols / Lauth / Wagner (Hrsg.) 2003: 26-31; Schultze 2002e; S. de la Barquera, Herminio: „Reflexiones acerca de la idea y funciones de la política“. In: *Con-Ciencia Política*, Zeitschrift des „Colegio de Veracruz“, Vol. 1, Nr. 5. Xalapa, Winter 2003, Ss. 93-105.

Die Tatsache, dass wir in unserer Definition über „staatlichen Maßnahmen“ sprechen, bedeutet aber nicht, dass wir die Bestrebungen, Mitwirkung und Verantwortung von Kirchen, Gruppen, Verbänden und Privatpersonen außer Acht lassen, für die auch die staatliche Kulturtätigkeit einen Platz haben muss und die auf keinen Fall wegzudenken sind. Aber unser Augenmerk richten wir in der vorliegenden Schrift vorwiegend auf die staatliche Kulturarbeit in all ihren Ebenen. Den Bereichen, Zielen und weiteren Merkmalen einer föderal organisierten Kulturpolitik, die unser vorgelegtes Konzept erweitern, bereichern und verdeutlichen, werden wir weiter unten unsere Aufmerksamkeit widmen

2.2.2 Geschichtliche Grundrisse des Begriffs „Kulturpolitik“²²

Der Begriff „Kulturpolitik“ ist verhältnismäßig nicht sehr alt. Ihm begegnen wir in den vierziger Jahren des 19. Jahrhunderts in Magers „Pädagogischer Revue“. Das Werk trägt den Untertitel „Zentralorgan für Pädagogik, Didaktik und Kulturpolitik“ und hat in den ersten elf Büchern den Abschnitt „Kulturpolitische Annalen“. Anscheinend trug aber dieses Werk nichts für die Verbreitung des Wortes bei und vergebens suchen wir den Begriff im politischen Wortschatz des 19. Jahrhunderts. Erst um 1900 ist er in der deutschen Politik zu verzeichnen.

In den zwanziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts erscheint das Wort zum ersten Mal in Konversationslexika. 1929 definiert das bei Herder veröffentlichte Staatslexikon die Kulturpolitik folgendermaßen: „Kulturpolitik ist der Einsatz geistiger Mittel und kultureller Mittel durch den Staat“ (zit. bei Abelein 1968: 193). Nach diesem vereinzelt Beispiel ist der Begriff angeblich nirgends vorzufinden. Heutzutage hat sich der Sprachgebrauch verändert, obwohl die Kulturpolitik immer noch nicht die gleiche Wertschätzung genießt wie andere wissenschaftliche Disziplinen und praxisorientierte politische Vorstellungen.

Abelein sieht in der Kulturpolizei die Wurzel der Kulturpolitik. Die Entwicklung der Kulturpolizei hängt mit der Geburt des modernen Staates zusammen, da für den Letztgenannten die politische und staatsrechtliche Basis die Idee der Polizeigewalt bildete. „Polizei“ stammt vom griechischen Wort *politeia* und bedeutet so viel wie die Ordnung des Staatswesens in einer völlig neuen Konstellation der Rechte und der Staatsordnung. Der Begriff „Polizei“ beinhaltet die von Seite des Staates empfundene Notwendigkeit, das objektive Interesse der Gesamtheit zu behaupten.

Es war freilich schwer festzustellen, welches der alleinige Inhalt der Polizei sei. Johann Stephan Pütters zieht die Sicherheit des Bürgers als Inhalt der Polizei und als Zweck des Staates in Erwägung, nicht aber die Förderung der allgemeinen Wohlfahrt. Sonnenfels, Hobbes und Pufendorf betonen ebenfalls die Sicherheit des einzelnen. Der „Polizeistaat“ sah jedoch seine Grundlage nicht nur in der Errichtung der Sicherheit, sondern auch im Wohlfahrtszweck, so dass Staats- und Polizeizweck im „Polizeistaat“ identisch sind: *salus publica suprema lex est* (Hinweise dazu s. Abelein 1968: 195). Nach dieser Auffassung bemühte sich der Staat, nicht nur den Geist der Untertanen vor bösen Einflüssen zu schützen, sondern auch Positives zu bieten. Mit diesem Ziel im Kopf konnte die „Polizei“ Schauspiele mit ganz bestimmten Tendenzen aufführen lassen. Nach der Anschauung des Barockzeitalters hatten die Künste die Menschen zu belehren, zu erschüttern und zu ergötzen.²³ In dieselbe Epoche, d. h. etwa von 1600 bis 1800, fällt die allmähliche Einführung der allgemeinen Schulpflicht durch staatliche Zwangsgesetze.

Im 19. Jahrhundert werden unter „Polizeiwissenschaft“ die Sicherheits- und Ordnungspolizei und die Kulturpolizei verstanden, so etwa bei Poelitz in seiner Staatslehre. Er unterteilt die Zweige der Kulturpolizei wie folgt: Bevölkerungspolizei, Industriepolizei, Sittenpolizei, Religions- und Kirchenpolizei, Polizei der Aufklärung und Erziehungspolizei. Sehr interessant ist seine Definition der Kulturpolizei, auch Wohlfahrts- und Hilfspolizei genannt: „Inbegriff aller der Anstalten der Polizei, wodurch die Kultur der Staatsbürger nach ihrem ganzen Umfange begründet, befördert, erhalten und erhöht wird“ (zit. bei Abelein 1968: 195). Immer mehr Quellen weisen in der Mitte des 19. Jahrhunderts darauf hin, dass die materielle Wohlfahrt und die geistige Bildung des Volkes Aufgaben des Staates sind (vertiefend: ebenda). Die Sorge für die allgemeine Bildung wurde zur wichtigsten

²² Wir folgen im allgemeinen Abelein 1968: 193 ff.; s. auch Fohrbeck / Wiesand 1989: 1-11.

²³ Dazu ausführlicher Juan Plazaola: „Historia y sentido del arte cristiano“. B. A. C., Madrid 1996, Ss. 816-827; Karl H. Wörner: „Geschichte der Musik“. Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 1980, Ss. 211-217.

Abteilung der Wohlfahrtssorge. Unter Polizei verstand man damals die ganze Tätigkeit des Staates für die allgemeine Wohlfahrt, soweit sie nicht eine rechtliche Tätigkeit ist.

Bluntschli erklärt die folgenden drei Richtungen der Kulturpolizei und der Kulturpflege des Staates: Verstandesbildung, die Ausbildung der Sittlichkeit und die Ausbildung des Sinnes für das Schöne.

Nach der Ablösung der Kirche, der Städte und des Adels als Kulturträger kann man also die Kulturpolizei für den Ausgangspunkt der staatlichen Kulturpolitik halten, allerdings mit einem verwaltenden und bevormundenden Charakter. Die politische Bildung und Betätigung der Bürger wurden im 19. Jahrhundert nicht nur vernachlässigt, sondern sogar unterdrückt.

Auch die protestantische Staatsidee spielte eine wichtige Rolle in der Geschichte der Kulturpolitik. Sie verlangte, dass alle staatlichen Maßnahmen der christlich-sittlichen Ordnung dienen, denn der letzte Zweck der menschlichen Handlungen sollte die Ehre Gottes sein. Demzufolge werden die Ehrfurcht vor Gott, der Gehorsam und die Treue den Gesetzen beziehungsweise dem Staat gegenüber und sittlich-gute Gesinnung als Einheit empfunden.

Die heftige Auseinandersetzung der katholischen Kirche mit dem preußischen Staat um die Freiheit in der Ausübung verschiedener Kulturtätigkeiten und um die Herrschaft über bestimmte Kulturbereiche, für welche die Kirche traditionell zuständig war, vor allem die Erziehung, zeigen ohne Zweifel, dass der Staat der Kultur eine immer größere Bedeutung beimaß. Mit im Spiel waren auch die Stellungnahme der Kirche gegen Liberalismus, Laizismus und Kapitalismus und der Kampf des Staates gegen die Jesuiten. Bismarck führte den Kulturkampf als einen innenpolitischen „Präventivkrieg“. Höhepunkte der Auseinandersetzung sind: der Kanzelparagraph, das Jesuitengesetz und das Zivilehegesetz, u.a. Der passive Widerstand der preußischen Katholiken blieb jedoch ungebrochen. Dieser Konflikt ist in die Geschichte unter dem Namen „Kulturkampf“ eingegangen und endete, was die Bildung und Erziehung anbelangt, mit der Übernahme der Schulaufsicht durch den Staat, der selbstverständlich in eine bessere Lage geraten ist, um einen entscheidenden Einfluss ausüben zu können. Das ist der Grund, weshalb der Kulturkampf für den wahren Vorläufer der Kulturpolitik gehalten wird. Der Kulturkampf erstreckte sich auf den Zeitraum zwischen 1871 und 1887, daran haben sich auch politische Parteien beteiligt.²⁴

Ein anderer bedeutender Punkt in der Geschichte der Kulturpolitik ist die so genannte „Kulturkritik“, eine Verbindung von Kulturphilosophie und Gesellschaftskritik. Diese Bewegung richtet sich gegen den Niedergang der Kultur, die soziale und kulturelle Entfremdung, die Erstarrung in der Zivilisation und den Verlust der „edlen Bildung“. Man war der Ansicht, dass nur die staatliche Steuerung die hohen Ideen und Ideale vor der Profanierung retten könnte. Der Hauptstrom der Kulturkritik des 19. und 20. Jahrhunderts hält Natur und Kultur normativ einander gegenüber. Anfangs wies die Kulturkritik antimaterialistische Züge auf, später mit Marx aber radikal ökonomische und materialistische, um später von Spengler eine pessimistische Note zu erhalten. In Deutschland versuchte die Jugendbewegung die Kultur zu retten, indem ein romantisch angesehener antizivilisatorischer Zustand angestrebt wurde. In der Kunstgeschichte bedeutet der so genannte „Jugendstil“ eine Gegenbewegung gegen die Industrialisierung und den empfundenen Niedergang der Kultur (in Spanien hieß er „Modernismo“, in Frankreich und Lateinamerika „Art Nouveau“, in England „Modern Style“, in Österreich „Secessionsstil“).²⁵

Das barbarische nationalsozialistische Regime verfolgte eine repressive Kulturpolitik, die eine Gleichschaltung aller kulturellen Bereiche bewirkte.

Im Laufe des 19. und 20. Jahrhunderts wurde die Kulturpolitik zum festen Begriff, zum Gegenstand von programmatischen und ideologischen Auseinandersetzungen und von wissenschaftlichen Untersuchungen. „Die Ausweitung des Gegenstandes kommt im Namen der zuständigen Behörde zum Ausdruck: vom Kult, d. h. den Konfessionen, zum ‚Schulwesen‘ bzw. ‚Unterricht‘ gelangt man bis zum ‚Ministère de la Culture‘, vom Kultus- zum Kulturministerium“ (Weger 1990: 99, 100).

Wenn ich mich nicht irre, gibt es zurzeit keine Untersuchung über die Geschichte der Kulturpolitik in Lateinamerika. Aber hinsichtlich der außerordentlich reichen kulturellen Erbschaftsmasse des

²⁴ Zur Vertiefung dieses interessanten Themas: Heinen: „Staatliche Macht und Katholizismus in Deutschland“. Paderborn 1979; Lill: „Die Wende im Kulturkampf: Leo XIII., Bismarck und die Zentrumspartei“. Tübingen 1973.

²⁵ Ausführlicher zum Thema „Kulturkritik“: Meyers Grosses Taschenlexikon, Band 12. Mannheim, Wien, Zürich 1992. Zum Thema „Jugendstil“: José Pijoan: „Historia universal“, Band 12. Salvat, Mexiko-Stadt 1980, S. 48.

Subkontinents stehen wir vor einem riesigen Forschungsfeld. Was die zeitgenössische Geschichte anbelangt, ist ein seltsames Phänomen zu beobachten, denn nach den zum Teil katastrophalen politischen Verhältnissen der letzten Dekaden bestritten viele Soziologen und Schriftsteller bis vor kurzem sogar die Existenz einer Kulturpolitik in vielen modernen Staaten Lateinamerikas (s. García 1987: 14. Eine kleine Geschichte der Kulturpolitik in Mexiko im 20. Jahrhundert ist ein Thema des 5. Kapitels der vorliegenden Studie). Die Aktualität der Kulturpolitik-Diskussion in der Region ist aber heutzutage sehr lebendig und wird nicht nur in den verschiedenen wissenschaftlichen Bereichen durchgeführt, sondern auch in der politischen Rhetorik. Es ist aber immer noch ein Paradoxon – und Abelein machte schon vor fast vierzig Jahren darauf aufmerksam –, dass der Kulturpolitik erst langsam und in vielen Fällen mühevoll ihr Platz in den Wissenschaften, in der politischen Rede und in der praxisorientierten (Entwicklungs-)Politik eingeräumt wird, ausgerechnet wenn alle der Meinung sind, der Schlüssel zur Entwicklung sei in der Bildung und in der Erziehung der Bevölkerung zu finden.

2.2.3 Kulturpolitik und politische Kultur

Es gibt nicht nur in den wissenschaftlichen Überlegungen verschiedene Auffassungen der Kulturpolitik. Der politische Alltag in vielen Ländern nimmt das Thema der Wichtigkeit der Kulturpolitik auch zur Kenntnis und oft genug wird die Diskussion sogar mit Leidenschaft geführt. Beispiele dafür liefern der Wahlkampf 2000 in Mexiko und die Debatte um die Bildungsreform in Deutschland, vor allem nach den Ergebnissen der PISA-Studie.²⁶ Ein sehr wichtiger Faktor in der Auseinandersetzung um die Kulturpolitik, in der Einstellung der Bevölkerung dazu und in der Frage, welche Bedeutung der Kulturpolitik zukommen soll, ist die politische Kultur eines Landes. Beide Begriffe, Kulturpolitik und politische Kultur, sind miteinander sehr eng verbunden, deswegen wird dieses Phänomen jetzt näher und separat erörtert.

Wenn der „Kultur“ die Bedeutung von etwas, „das man hat“ zugeschrieben wird, also eine normativ positive Bedeutung, dann wird von den Bürgern mit dem Begriff „politische Kultur“ ein anständiges Miteinander der politischen Akteure erwartet, denn derjenige, der Kultur *hat*, benimmt sich dementsprechend *anständig*, oder zumindest nehmen wir es so an. Erstrebenswert ist folglich der Besitz von politischer Kultur, während ihr Fehlen kritisiert wird. Mit einbezogen in dieser Vorstellung sind die formellen und informellen Umgangsregeln, die vorschreiben, was erlaubt und was unerlaubt ist. Hier wird also die politische Kultur definiert als ein „Regelsystem, von dem abhängt, was und wie ‚man‘ innerhalb eines sozialen Verbandes politisch handeln, politisch reden und politisch denken kann, ohne mit informellen gesellschaftlichen Sanktionen rechnen zu müssen“ (so Rohe 1994, zit. von Schwenn 2003: 34). Wie nahe liegend, beruht diese Auffassung auf unserem wohlbekannten engen Kulturbegriff und mag für das politische Alltagsleben genügen. Für unsere Zwecke ist sie aber unzureichend.

Woher kommt aber dieser Begriff, „politische Kultur“? Gabriel A. Almond stieß bei der vergleichenden Betrachtung politischer Systeme auf den Kulturbegriff und führte 1956 den Begriff *political culture* ein. Damit verstand er nicht – im Gegensatz zum Alltagsverständnis – die Umgangsformen unserer Volksvertreter. Er schrieb folgendes: „Jedes politische System ist eingebettet in einem bestimmten Orientierungsmuster für das politische Handeln. Ich fand es für hilfreich, diesen Sachverhalt politische Kultur zu nennen“.²⁷ Im Unterschied zur gängigen, alltäglichen Bedeutung von politischer Kultur, ist der Begriff von Almond empirisch-analytisch zu verstehen und daher wertfrei.

Nohlen erklärt die politische Kultur als die subjektive Dimension der gesellschaftlichen Grundlagen von politischen Systemen.²⁸ Bewusstseinslagen, „typische“ wahre oder vermutliche Denk-

²⁶ „PISA“ steht für „Programme for International Student Assessment“, eine Leistungsvergleichsstudie der OECD (Organization for Economic Cooperation and Development, Paris). Die hier erwähnte Studie wurde im Jahre 2000 in 30 von 31 Mitgliedstaaten durchgeführt und im Dezember 2001 veröffentlicht. Brasilien wurde dazu eingeladen (es ist kein OECD-Mitglied), so dass Mexiko das Schlusslicht hat nicht tragen müssen.

²⁷ *Every political system is embedded in a particular pattern of orientation to political action. I have found it useful to refer to this as the political culture:* Gabriel A. Almond (in: „Comparative Political Systems“, 1956), zit. bei Hansen 2000: 373.

²⁸ Wenn nichts anderes angegeben, folgen wir für unsere Erläuterungen Nohlen 2002f: 699.

und Verhaltensweisen in der Gesellschaft sind damit gemeint. „Sie umfasst alle politisch relevanten individuellen Persönlichkeitsmerkmale, latente in Einstellungen und Werten verankerte Prädispositionen zu politischem Handeln, auch in ihrer symbolhaften Ausprägungen, und konkretes politisches Verhalten“.

Die Prädispositionen zu politischen Handlungen lassen sich in Meinungen, Einstellungen und Werten einordnen, wobei die letzt genannten die intensivsten und beständigsten, die Meinungen dagegen die oberflächlichsten und wechselhaftesten Prädispositionen darstellen. Die verschiedenen Komponenten einer Einstellung bewirken einen weiteren Unterschied, denn es gibt *gefühlsmäßige* (affektive), *wissensmäßige* (kognitive) und *wertende* (evaluative) Aspekte.

Drei wesentliche Bestimmungsfaktoren sind für die Verständigung der politischen Kultur mit im Spiel: erstens die politische Sozialisation in der Familie, in der Schule und in den verschiedensten gesellschaftlichen Gruppen; zweitens die konkrete wirtschaftliche Interessenlage der einzelnen Person im arbeitsteiligen Gefüge der Gesellschaft; schließlich ist der Einfluss von kollektiven Erfahrungen zu nennen, wie Kriegen, Revolutionen, politischen Krisen usw., die sogar über Generationen hinaus Einstellungen und Verhalten prägen können.

Die Komponenten der politischen Kultur lassen sich nach verschiedenen Handlungsorientierungen näher betrachten.²⁹ Dabei sind vier Systeme zu unterscheiden:

- (a) das Gemeinschaftssystem,
- (b) das soziokulturelle System,
- (c) das ökonomische System,
- (d) das politische System.

Zu (a): Das Gemeinschaftssystem bildet den äußeren Rahmen der untersuchten Einheit. Politisch-kulturell wird dies von der sozialen und nationalen Identität zum Ausdruck gebracht, auf der Makroebene in der Form bestimmter Rituale und Symbole, wie Gedenktagen, Fahnen, Hymnen u. a.. Aber innerhalb der politischen Gemeinschaften lassen sich in verschiedener Größenordnung horizontale und vertikale Differenzierungen feststellen, die z. B. kultureller, sozialer, konfessioneller und politischer Natur sein können oder sich in sozioökonomischen Ungleichheiten widerspiegeln.

Zu (b): Das soziokulturelle System enthält die Grundwerte der Gesellschaft, die ihren inneren und internalisierten Sinngehalte und seine Ausdeutungen ausmachen. Diese Sinngehalte sind in religiösen Vorstellungen und im Diskurs von Philosophie, Wissenschaft und Kunst ausgeprägt. Die Grundwerte und ihre Interpretation bilden die Legitimationsbasis des politischen Systems.

Zu (c): Das ökonomische System beinhaltet die materiellen Grundlagen und die wirtschaftlichen Organisationsformen der Gesellschaft. Das Kulturelle ist hier z. B. in Einstellungen und Verhaltensweisen im wirtschaftlichen Leben zu finden. Aus einem politisch-kulturellen Gesichtspunkt ist eine Verknüpfung von ökonomischen Erwartungshaltungen mit konkreten Forderungen gegenüber dem politischen System zu verzeichnen.

Zu (d): „Der Kern der jeweiligen politischer Kultur bezieht sich auf das politische System“. In diesen Bereich fallen beispielsweise die Spielregeln zur Lösung von Konflikten, politische Autoritätsbeziehungen und unterschiedliche Partizipationsformen. Diese Elemente sind von wesentlicher Bedeutung für das Überleben des ganzen Systems.

Nach diesen Darlegungen können wir feststellen, dass die politische Kultur und die politisch-geschichtlichen Erfahrungen und Traditionen eines Landes – beispielsweise die vordemokratische und die kulturpolitische Entwicklung, die Staatsform usw. - einen prägenden Einfluss ausüben, und zwar sowohl auf die Einstellung zur Kulturpolitik als auch auf die Art und Weise, wie die Kulturpolitik des jeweiligen Staates ausgeführt wird (s. von Beyme 1998b: 9 f.). Nicht alle Länder bevorzugen die gleichen kulturpolitischen Maßnahmen, jedes einzelne hat eine ganz besondere politische Geschichte und bestimmte politische Bräuche, Ein- und Vorstellungen. England und Frankreich beispielsweise charakterisieren sich durch eine stark zentralisierte Kulturpolitik, die Schweiz und Deutschland sind dagegen Paradebeispiele für eine föderal organisierte Kulturtätigkeit. Das geht auf die Geschichte der jeweiligen Länder zurück und ist in der Bevölkerung mehr oder weniger stark verankert. Da ist auch ein anderes Nachbarland zu erwähnen, nämlich Österreich, wie Deutschland und die Schweiz auch ein

²⁹ Das so genannte AGIL-Schema erleichtert die umfassende Verständigung der verschiedenen Aspekte der politischen Kultur in deren Beziehungen: *Adaptation, Goal Attainment, Integration, Latent Pattern Maintenance*. S. dazu Nohlen (ebenda).

föderal organisierter Staat, aber charakterisiert in der Kulturpolitik durch ein entscheidendes Übergewicht des Bundes („der ‚zentralistische‘ Bundesstaat Österreich“: Häberle 2003: 115). Dieser Umstand ist auf die historische kulturelle Großmacht-Tradition der österreichischen Monarchie zurückzuführen (s. dazu Pernthaler 1988: 15 ff., 20 und passim).

Die politische Kultur und die politisch-geschichtlichen Gegebenheiten eines Landes beeinflussen auch die dem Föderalismus und der entsprechenden Kulturpolitik beigemessene Bedeutung. So werden die Werte des Föderalismus im Kulturleben in der Schweiz mit Entschiedenheit verteidigt, indem die Kantone über sehr weit reichende Kompetenzen verfügen. Das bundesweit unbeschreiblich reiche Kulturangebot Deutschlands wird in der ganzen Welt bestaunt; man bekommt gleich zu spüren, dass hierzulande der Kultur eine in anderen Staaten kaum zu erwartende große Bedeutung und ein sehr hoher Stellenwert zugebilligt wird (s. Steinbach 1988: 40). So ein starkes Engagement ist sogar in anderen europäischen Ländern nicht nur unbekannt, es kann „sogar irritierend wirken“.³⁰ Das Kulturleben in den Vereinigten Staaten ist seinerseits nicht so sehr auf die staatliche Hilfe angewiesen, dort genießt die private Kulturförderung ein besseres und vertrautes Ansehen; in den Vereinigten Staaten herrscht geschichtlich bedingt eine gewisse Skepsis der Bevölkerung gegenüber staatlicher Gewalt.³¹ Im Gegensatz dazu könnte man in Mexiko den Eindruck gewinnen, dass sehr oft von der Regierung alles erwartet wird. In der mexikanischen Umgangssprache redet man sogar, halb spöttisch und halb im Ernst, von *papá gobierno* (frei übersetzt „Mutti Regierung“), und viele staatliche Sozialmaßnahmen werden deswegen von vielen Wissenschaftlern als *paternalistas* kritisiert.

Die Art und Weise, wie der Föderalismus und die entsprechende Kulturpolitik in jedem Staat verstanden werden, führt zu einer bestimmten Ausprägung der Kulturpolitik und ihren Zielen. Nehmen wir nochmals als Beispiel die Schweiz. Ihre kulturelle Vielfalt legitimiert und begründet den dortigen Föderalismus und macht ihre kulturelle Identität aus. Es ist deshalb verständlich, dass die Wahrung dieser kulturellen Vielfalt im Vordergrund des schweizerischen Kulturverständnisses steht und nicht eine kulturelle Einheit, wie sich die Bestrebungen anderer Staaten zum Ziel gesetzt haben. Diese Situation ist historisch zu verstehen und hat ihre Ursache in der multi-kulturellen Komposition der Schweiz, am deutlichsten zu erkennen in der dort herrschenden Mehrsprachigkeit. In diesem Rahmen der kulturellen Vielfalt kann die Kunstfreiheit anders interpretiert werden als in einem Staat, dessen Verfassung die kulturelle Einheit betont. In vielen zentralistischen Staaten wird die Kultur, vor allem die Kunst, als Werkzeug zur Verherrlichung der staatlichen Macht herangezogen (ausführlicher dazu s. Holland 2002: 10-13).

In Lateinamerika waren vor allem in den siebziger Jahren immer wieder Stimmen laut zu hören, die vom Staat eine Art „Nationale Kultur-Pläne“ verlangten. Aber es gibt auch Staaten, wo die Freiheit der Künstler gegenüber der staatlichen Tätigkeit und Geldern mit Händen und Füßen verteidigt wird, da die staatliche „Intervention“ als bedrohlich angesehen wird. In diesen Staaten, wo eine Kulturförderung durch private Interessenten der normale Weg ist, wird nach der Unterscheidung von Norberto Bobbio eher eine „Politik der Kultur“ praktiziert, wie die Beispiele der angelsächsischen Länder und Italiens zeigen, anstatt einer „Kulturpolitik“. Das spielt auch eine Rolle bei der schwierigen und „umstrittensten aller Grundfragen der Kulturpolitik“: Sind staatliche Ausgaben für die Kultur „Pflicht“ oder „Kür“? (von Beyme 1998b: 24). Was unsere zwei Forschungsfälle anbelangt, Deutschland und Mexiko, wird auf diese Frage noch einzugehen sein.

Auch für die Organisation und Tragweite der Kulturpolitik ist die politische Kultur des Landes von entscheidender Bedeutung. So entspricht der liberalen Staatstradition eine Beschränkung der Kulturpolitik auf regulative Maßnahmen, die vor allem den freien Wettbewerb und die Moral zu schützen haben, ganz nach der puritanischen Tradition (von Beyme 1998b: 9, vertiefend s. auch S. 10). Die zentralistische Kulturpolitik in Italien ist auf das französische Vorbild zurückzuführen, da Frankreich der Einigungsbewegung des Nachbarlandes zur Seite stand. Sowohl Italien als auch Deutschland, beide erst relativ spät vereinigte Länder, „haben vor der Einigung durch Kulturpropaganda die staatliche Einheit voranzutreiben versucht“. Die moderne Bundesrepublik Deutschland ist ein Beispiel für die Ideale der Freiheit der Kunst und der Nichteinmischung des Staates, gekoppelt aber mit schützenden Elementen; heutzutage wird Deutschland mit Recht für eins der Kultur-„ausgabenfreudigsten“ Länder der Welt gehalten (s. ebenda).

³⁰ So Klaus W. Wippermann in: Bundeszentrale für politische Bildung (2003: 3).

³¹ S. Christine Hesse in: „Informationen zur politischen Bildung“ Nr. 268 („USA- Geschichte, Wirtschaft, Gesellschaft“), S. 3. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, September 2004.

Die ganz konkret der Kultur zuzuordnenden Bereiche hängen auch mit der politischen Kultur und den politischen und geschichtlichen Traditionen der jeweiligen Staaten zusammen. So gehört es nicht zu den deutschen Traditionen, weder eine „Nationale“ Universität zu unterhalten, noch eine „Nationale“ Schauspielertruppe, noch ein „Nationales“ Symphonieorchester. Aber für die Bürger anderer ebenso föderalen Staaten, wie Mexiko oder Venezuela, sind diese Einrichtungen – die übrigens fast alle in der jeweiligen nationalen Hauptstadt ihren Sitz haben – selbstverständlich, da sie bereits zum alltäglichen Leben gehören.

Pernthaler (1988: 17 f., mit Quellennachweisen) ist der Meinung, dass die intensive Zentralisation, Konzentration und Steuerung des gesamten Bildungsinhaltes aller österreichischer Schulen und Universitäten durch den Bund eine Schwächung des Föderalismus im Bewusstsein und in der politischen Bildung der Lehrer, der Schüler und der Bevölkerung zur Folge hat; das bedeutet letztendlich, so der österreichische Professor, die Beseitigung der Überlebenschancen des Föderalismus, weil dementsprechend weiterer Zentralisation und Konzentration weniger Widerstand entgegengesetzt würde. Ich bin der Auffassung, dass die Zwangsschulbücher der Bundesregierung in Mexiko eine ähnliche Folge nach sich gezogen haben, von ihrer schlechten Qualität ganz zu schweigen.

Bestimmte Formen der Pflege und Erhaltung des kulturellen Erbes (Denkmäler, Archive, Gedenkstätten) werden in vielen Ländern als das Kernstück der Kulturpolitik angesehen (von Beyme 1998b: 11). Hiermit wird deutlich, wie wichtig die Rolle der Aufrechterhaltung und Übertragung von Identitätselementen für die politische Kultur und dementsprechend für das politische System sein kann. Die Ausgestaltung der Hauptstadt ist in der Geschichte der Staaten ebenso ein wichtiges und gängiges Phänomen; die Beispiele dazu sind unzählig, aber Konstantin der Große mit Konstantinopel, Philipp August und Ludwig XIV. mit Paris mögen einige der berühmtesten Beispiele sein (s. dazu Weger 1990: 98 f.). In den letzten Jahren haben auch Pompidou und Mitterrand (schon wieder Paris!) ein eigenes persönliches Kulturdenkmal errichten lassen (s. von Beyme 1998b: 12). Ähnliches tat Sadam Husein im Irak.

Aber die Kulturpolitik kann sich nicht (mehr) auf den engen Kulturbegriff konzentrieren, d.h. auf das Theater, den Konzertbetrieb usw. Die internationalisierte und multinationale Medienkultur prägt bereits die politische Kultur und die Lebensformen der Menschen auf eine ganz beträchtliche Art und Weise in allen Ländern der Welt, weil die globale Vorherrschaft der Vereinigten Staaten nicht nur im Bereich der Politik, der Finanzen, der Kriegsführung und der Technologie zu verzeichnen ist, sondern auch im Bereich der Kultur. Wir können uns über die „Qualität“ dieser Kultur streiten, aber nicht über ihre Allgegenwart (s. dazu Fuchs 2003: 15).

In dieser Hinsicht ist hier die richtige Stelle, um die „Sprachenpolitik“ und ihre Beziehungen zur Kulturpolitik und zur politischen Kultur zu erwähnen (s. dazu Weger 1990: 102). Denn die Konkurrenz zwischen den Großsprachen ist nicht zu leugnen, sowohl innerhalb der staatlichen Grenzen, wie in Belgien, Spanien oder Kanada, als auch auf der ganzen Welt in den verschiedensten Bereichen. Dabei ist zu bemerken, dass zwischen der Einstellung Frankreichs in Bezug auf seine relativ unabhängige Außenpolitik und seiner mit Entschiedenheit geführten „Verteidigung“ seiner Sprache gegenüber dem Englischen ein enger Zusammenhang besteht (s. Häberle 2003: 124 Fn. 13). Demgegenüber wird es immer auffallender, wie leicht und freudig man in Deutschland englische Wörter in die deutsche Sprache einmischt, nicht immer zum Wohle der Sprache. Ob dieses Phänomen auf einen fehlenden „nationalen Stolz“ zurückzuführen ist?

Schließlich wollen wir auf die Integrationsprobleme und -prozesse aufmerksam machen, die mit verschiedenen Ausprägungen und Schwerpunkten eine Herausforderung für die politische Kultur in sehr vielen Staaten bedeuten. Nicht allen Ländern nämlich stehen unumstrittene, von allen Bürgern ohne weiteres akzeptierte nationale Identitätssymbole zur Verfügung (vgl. von Beyme 1998 b: 253).

2.2.4 Die Bereiche und Funktionen der Kulturpolitik

Die staatliche Kulturtätigkeit hat ihre Eigenständigkeit und ihre kulturellen Zwecke, sie ist aber gleichzeitig ein Bestandteil der Gesamtpolitik. Denn eine im Auftrag eines Fürsten im 17. Jahrhundert geschriebene Oper oder ein heutzutage vom Staat gebautes Museum haben ihre Eigenbestimmung als Kunst- oder Kulturwerk, „aber sie dienen gleichzeitig der Selbstdarstellung des Herrschers und seiner Macht, und damit der Bewahrung von Macht und Herrschaft“. Im Laufe der Geschichte, von alters her, ist deswegen immer wieder zu erkennen, dass die Herrschenden die Verpflichtung

wahrgenommen haben, „zur Bewahrung und Entfaltung der Volksbildung und der Wissenschaft beizutragen“ (Weger 1990: 98).

Die Kulturpolitik ist auch ein wichtiger Teil der Außenpolitik, wo noch ein Hauch der alten Aufgabe der Kultur – in ihrem engen Sinn - als „Repräsentation“ zu spüren ist. Dabei versuchen die Regierungen aller politischen Richtungen Sympathie und sogar Bewunderung im Ausland für das eigene Volk, das diese Kultur hervorbringt, zu erwecken und nicht gerade nur nebenbei auch für den Staat, in dem sich dieses Volk strukturiert. Dies alles kann als „Unterstützungsmaßnahme“ für die eigene Außenpolitik verstanden werden (s. ausführlicher Weger 1990: 100 ff.). Ich vergesse nicht die Ballett-Truppen aller Art aus den guten Jahren der Sowjetunion, die sehr oft in Mexiko zu Besuch waren und die ich als Kind noch erlebt habe, oder die internationalen Tournées der mexikanischen *Balletts folclóricos*, vom alten „revolutionären“ Regime finanziert, die auf der ganzen Weltbühne als Botschafter der verschiedenen Kulturregionen des Landes tanzten, bis ihnen wegen der wirtschaftlichen Krise der siebziger Jahre das Geld ausging.

Javier Pérez de Cuéllar (1996: 296), ehemaliger UNO-Generalsekretär, hält die Kulturpolitik für einen Eckpfeiler der Außenpolitik. Er findet aber zwischen der traditionellen diplomatischen Kulturtätigkeit und den außenpolitischen Zielen vieler Staaten nicht immer einen Zusammenhang. Hier muss hinzugefügt werden, dass dem geläufigen Konzept der auswärtigen Kulturpolitik traditionell der enge Kulturbegriff zugrunde liegt (vgl. Ress 1991: 24, Fn. 29), deswegen die Vorliebe für die Orchester-, Ballett- und Volksmusikanten- Tournées oder für Ausstellungen aller Art. In der letzten Zeit ist aber die Palette der auswärtigen Kulturpolitik vieler Länder verbreitert, so dass sie die Menschenrechtsdiskussion, die Bekämpfung der Armut und der Ungerechtigkeit u.v.a.m. mit einbezogen hat.³²

In den letzten Jahren hat sich ein Wandel in den internationalen Kulturbeziehungen eingestellt, da immer mehr gemeinsame Forschungsprogramme und Zusammenarbeit in vielen Bereichen (Film, Tonaufnahmen, Rundfunk und Fernsehen) in den Vordergrund treten, anstatt nur kultureller „Fertigprodukte“ (Pérez de Cuéllar 1996: 296).

2.2.4.1 Träger und Bereiche der Kulturpolitik

Man geht heutzutage normalerweise davon aus, dass die staatliche Kulturförderung ihren freiwilligen Charakter verloren hat und zu einer Pflichtaufgabe der öffentlichen Hand geworden ist (Brüse 1988: 3). Kultur ist also ein Staatszweck (Abelein 1968: 228), so dass ihre Förderung eine Aufgabe der verschiedenen staatlichen Ebenen ist – Gemeinden, Gliedstaaten und Zentralstaat. Diese Kulturaufgaben können entweder ausschließlich von einer der Ebenen wahrgenommen werden oder in bestimmten Fällen und je nach Gesetzgebung sogar von allen. Selbstverständlich sind die föderalen Staaten dieser Welt untereinander nicht identisch, folglich ist es dann keine Überraschung, dass sie sich im Bereich der Kultur durch eine sehr unterschiedliche Auffassung der Kompetenzverteilung von Bund und Gliedstaaten kennzeichnen. Diese Tatsache wird uns durch den internationalen Vergleich gezeigt, denn man kann daher behaupten, dass eine gewisse „Kulturautonomie“ der Gliedstaaten *in der Regel* zum „Eckpfeiler der Bundesstaatlichkeit“ gehört. Das ist der Fall beispielsweise in der Schweiz, in den Vereinigten Staaten von Amerika und in Deutschland, selbstverständlich mit unterschiedlichen Prägungen und Merkmalen. Dagegen charakterisieren sich die österreichische Bundesverfassung (Pernthaler 1988: 15, mit Quellenhinweisen) und das mexikanische kulturpolitische Panorama durch ein „entscheidendes Übergewicht“ des Bundes gegenüber den Gliedstaaten.

Aber der Hinweis auf das Subsidiaritätsprinzip darf nicht die kleineren Instanzen und niedrigeren staatlichen Ebenen in die Wehrlosigkeit versetzen: die Verlagerung der Kulturaufgaben nach unten muss unbedingt mit den entsprechenden Finanzmitteln von Seite der jeweils höheren Staatsebenen erfolgen. Das ist das so genannte „Konnexitätsprinzip“, das viele Politiker sehr gerne vergessen oder von dessen Existenz sie nichts zu wissen behaupten (s. Rübke / Wagner 2003: 25; Münch / Meerwaldt 2002 f: 38). Eine föderal organisierte Kulturpolitik soll auch in der Lage sein, das Gegenteil zu verhindern, d.h. sie sucht „die Monopolisierung von Zuständigkeiten im kulturellen Bereich auszuschließen“ (Glaser 1985: 31). Ein Mittel gegen diese Monopolisierung bietet die Dezentralisation

³² S. hinzu Ress 1991: 24, Fn. 29; Häberle 2003: 116 Fn. 1, 125 Fn. 15.

von Trägern, von Tätigkeiten und von Entscheidungen, so der UNESCO zufolge.³³ Ein weiteres UNESCO-Dokument, die uns schon bekannte „Erklärung von Mexiko-Stadt“, 1982, bestätigt die Empfehlungen zur Dezentralisierung des kulturellen Lebens „in geographischer und administrativer Hinsicht“ (zit. in: Rübke 1993: 58). Deswegen kann man den Föderalismus als eine „kulturfreundliche“ Staatsform bezeichnen (so Geis 2002: 139).

Die moderne Kulturpolitik wird von zwei großen Kulturträger bestimmt: Staat und Gesellschaft. Die Grenzen der beiden Bereiche sind oft sehr unscharf. Das geschieht erstens, weil die staatlichen Maßnahmen sich mehr oder weniger an der Kulturarbeit von gesellschaftlichen Gruppen beteiligen, umgekehrt wird die staatliche Kulturtätigkeit von der Gesellschaft mitbestimmt beziehungsweise kann von ihr mitbestimmt werden; und zweitens, weil die Grenze mit dem Verständnis der Begriffe „Staat“ und „Gesellschaft“ zusammenhängt.

Es gibt zahlreiche Vorstellungen über die Bedeutung des Begriffs „Staat“. Ihre Erläuterung würde den Rahmen der vorliegenden Schrift sprengen. Die Diskussion über den „Dualismus“ von Staat und Gesellschaft und die nach sich ziehenden begrifflichen Schwierigkeiten lassen sich aber durch den so genannten „engen“ Staatsbegriff lösen, der lediglich den „staatlichen Machtapparat“ innerhalb der als Verband gedachten Gesellschaft umfasst (s. dazu vertiefend Abelein 1968: 219, 220).

Für die Zwecke der vorliegenden Schrift bildet der Staat die politische Einheit, „getragen von dem Bewusstsein der Rechtsgemeinschaft und der nationalen Einheit seiner Bürger, während sich die Gesellschaft als der Bereich der individuellen und sozialen Verschiedenheit zeigt“. Hierbei herrscht die Überzeugung, dass in dieser dualistischen Ordnung „die Freiheit des Einzelnen und der Gruppe und damit die Möglichkeit der Entfaltung ihrer Kräfte am besten gewahrt sind. So verstanden, kann also von Staat und Gesellschaft als möglichen Trägern der Kulturpolitik ausgegangen werden“ (Abelein 1968: 221).

Einen anderen umstrittenen Punkt bildet die Beziehung zwischen Kulturpolitik, Sozialpolitik und Gesellschaftspolitik. Ohne dass wir hier auf eine tiefe Diskussion eingehen, folgen wir der Ansicht, dass das Ziel der Gesellschaftspolitik ist, eine dem Gemeinwohl dienende Ordnung zu schaffen, zu vervollkommen oder fortzubilden. Das Ziel der Sozialpolitik ist, Hilfsmaßnahmen für die materiell benachteiligte Bevölkerung zu treffen (so von Nell-Breuning, zit. bei Aberlein 1968: 240-241). Die Kulturpolitik spielt für die Struktur der Gesellschaft eine wichtige Rolle, vor allem durch die Erziehung und Bildung, und hat mit allen Problemen und Entwicklungsphänomenen der Gesellschaft zu tun, so dass sie von einigen Kulturforschern als Gesellschaftspolitik betrachtet wird (so Scheytt 2003: 8; Fuchs 2003: 15). Abelein identifiziert „Berührungspunkte“ zwischen Kulturpolitik und Sozialpolitik und ist ferner der Meinung, dass sie „weitgehend an die Stelle der Sozialpolitik tritt“ in Anbetracht der Tatsache, dass die Kulturpolitik zunehmend die Gesellschaftsstruktur beeinflusst (Abelein 1968: 240-242, dazu vertiefend). Auf jeden Fall, betont Holland (2002: 12, Fn. 47), darf die Kulturförderung nicht zu einer Unterabteilung der Sozialpolitik werden, weil ein Kulturstaat mehr als ein Kulturversorgungsstaat ist.

In einem so empfindlichen Politikfeld wie der Kulturpolitik stehen die Spannungen zwischen Staat und Gesellschaft auf der Tagesordnung. Die Geschichte zeigt uns Beispiele der Übertonung des einen oder der anderen. Eine naturrechtliche Vorstellung erkennt für beide einen eigenen Aufgabenkreis, so dass der Staat seiner Autorität, Macht und Würde nicht beraubt und als Instrument einer autonomen Gesellschaft erniedrigt werden dürfte. Andererseits müssen die Glieder der Gesellschaft die Freiheit genießen, die für ihre volle Entfaltung notwendig ist, soweit diese nicht den Staat in seinem Eigenwesen bedrohen. Hier müssen wir das Subsidiaritätsprinzip in Erinnerung rufen, denn es kann in der Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft als Ordnungsprinzip dienen. Im Bereich der Kulturpolitik behauptet das Subsidiaritätsprinzip einen Vorrang der Person vor der Gruppe sowie der kleineren vor den größeren Lebenskreisen, für die Person soviel Freiheit wie möglich und soviel Bindung wie nötig. Im innerstaatlichen Verhältnis der kleineren Gemeinschaften zur größeren Gemeinschaft des Staates bedeutet es: „Soviel freie Gesellschaft wie möglich, soviel Staat wie nötig“ (Abelein 1968: 223, dort die zit. Worte von Pius XII.; s.a. Meyers 1961: 10 f.).

Dieses Prinzip ist aber keine Kochrezept, sondern ein allgemeiner Grundsatz. Er muss auf jede konkrete geschichtliche Situation konkret zur Anwendung kommen. Je nach einzeltem Fall soll die Entscheidung im kulturpolitischen Gebiet getroffen werden. Hauptsache, der Staat und die

³³ In der „Empfehlung über die Teilnahme und Mitwirkung aller Bevölkerungsschichten am kulturellen Leben“, Nairobi 1976, zit. in: Rübke 1993: 48 ff, hier: 51.

Gesellschaft haben ein eigenes Aufgabenfeld in Bezug auf die Kulturtätigkeit nach dem Subsidiaritätsprinzip, wobei selbstverständlich Übergriffe von beiden Seiten nicht erlaubt sind (Abelein 1968: 224).

Der moderne demokratische Staat hat sehr wichtige Verpflichtung im Kulturbereich zu erfüllen, wenn auch auf eine andere Art und Weise als Perikles, Karl der Große, Netzahualcoyotl, Ludwig XIV. oder Maria Theresia, um nur einige Beispiele zu nennen. Der Staat soll mithelfen, die geistige Dimension des Menschen zu entwickeln. Durch die Bildung, eröffnen sich die Bedingungen, die den Weg zu hohen menschlichen Werten erleichtern können (Serra 1991: 446). Es wäre aber verkehrt, wenn der Staat einfach versuchte, sich selbst als „Kulturproduzenten“ hervorzutun. Dazu wäre er sowieso nicht in der Lage, vor allem in Anbetracht der Ausdehnung des weiten Kulturbegriffs und des Subsidiaritätsprinzips. Es wird also heutzutage angenommen, dass die Tätigkeit des modernen Staates in Bezug auf die Kultur einen Weg einzuschlagen hat, der auf die Pflege und Förderung kultureller Begabungen, Betätigungen und Hervorbringungen zielt und die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für das Kulturleben gewährleistet (s. Pernthaler 1988: 9). Ein moderner, nach einer föderalen Ordnung strukturierter Staat muss seine Kulturaufgaben nach dem von Hoffmann genannten „Hauptwort der Kulturpolitik“ richten (1985: 201). Es ist ein wahrer kulturpolitischer Schlüssel. Dieses Zauberwort heißt „ermöglichen“!

Kultur kann nämlich nicht einfach „von oben“ gemacht und verordnet werden, sie muss wachsen, sich entwickeln und ereignen lassen. Aufgabe der öffentlichen Kulturpolitik ist es, dafür die Bedingungen und das Klima zu schaffen und die finanziellen Mittel subsidiarisch bereitzustellen. Das Verständlichmachen der Kunst ist auch eine wichtige Aufgabe der Kulturpolitik (Pernthaler 1988: 90).

In den verschiedenen politischen Systemen spielt der Staat als kulturpolitischer Akteur eine unterschiedlich bedeutsame Rolle, die wir nun nach Münch (1996) aufschreiben (zit. bei Fuchs 1998: 244). Münch entwickelt eine Klassifikation von vier Typen der kulturpolitischen Steuerung:

- (1) „Etatismus“, mit Frankreich als Beispiel. Dabei trifft eine zentrale Instanz die eindeutigen Regelungen und reduziert somit die Kontingenz.
- (2) „Kompromiss“, mit Großbritannien als Beispiel. Das Subsystem „Gemeinschaft“ dominiert mit seinem Medium „Einfluss“.
- (3) „Synthese“, mit Deutschland als Beispiel. Beherrschung der allgemeingültig abstrakten Ideen des Subsystems „Kommunikation / Kultur“.
- (4) „Wettbewerb / Markt“, mit den Vereinigten Staaten als Beispiel, wobei das Medium „Geld“ die Prozesse steuert, an denen sich viele konkurrierende Akteure beteiligen.

Wenn wir schon dabei sind, den Staat als kulturpolitischen Akteur zu erleuchten, wie können wir die Merkmale eines modernen „Kulturstaates“ zusammenfassen? Nach Nohlen (2001: 273) können die folgenden festgestellt werden:

- (1) die Autonomie der Kultur gegenüber dem Staat;
- (2) die dementsprechende Neutralität des Staates gegenüber der Kultur;
- (3) die Förderung der Kultur durch den Staat, indem er die Pflege und den Schutz des Kulturguts gewährleistet (traditionaler Aspekt) und den Rahmen für das Kulturgeschehen und für die Tätigkeit der Künstler garantiert (innovativer Aspekt);
- (4) die Teilhabe und Teilnahme der Bevölkerung an der Kultur.

Nun muss hier versucht werden, die Bereiche und Ziele der Kulturtätigkeit eines föderal organisierten Staates zu identifizieren. Man kann davon ausgehen, dass ein föderaler Staat sich vor allem aus der kulturellen Vielfalt eines politischen Gemeinwesens legitimiert, so dass das Kulturverfassungsrecht zur „Seele des Föderalismus“ wird und die Verteilung der Kulturaufgaben des Staates das „Kernstück einer bundesstaatlichen Verfassung“ bedeutet (so Häberle bzw. Öhlinger, beide zit. bei Pernthaler 1988: 15). Wir müssen zuerst die Bereiche der staatlichen Kulturtätigkeiten identifizieren, um nachher uns um ihre Verteilung zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen zu kümmern. Nach Maihofer (1983, zit. bei Nohlen 2001: 273) können wir die Kulturpolitik in vier Hauptbereiche unterteilen:

- (1) Bildung, einschließlich des Schulwesens und der Erwachsenenbildung;
- (2) Wissenschaft, einschließlich des Hochschulwesens und der Forschung;
- (3) Kunst, d.h. Literatur und Musik, bildende Künste, Theater und Film, Schutz und Pflege von Kulturgütern;

(4) Religion, einschließlich des Verhältnisses von Staat und Kirche.

Maihofer fügt „angrenzende Sachbereiche“ hinzu, wie Presse und Rundfunk, Jugend und Sport, Bibliotheks- und Archivwesen, Architektur und Städtebau, Naturschutz und Landschaftspflege.

Die UNESCO hat auch einen eigenen, sehr interessanten Vorschlag zur Abgrenzung der Kulturpolitik gemacht. In ihrem *Framework for Cultural Statistics (FCS)* ³⁴ werden folgende Kategorien genannt:

- (0) Kulturelles Erbe,
- (1) Druckerzeugnisse und Literatur,
- (2) Musik,
- (3) Darstellende Kunst,
- (4) Bildende Kunst,
- (5) Film,
- (6) Hörfunk und Fernsehen,
- (7) Soziokulturelle Aktivitäten,
- (8) Sport und Spiele,
- (9) Umwelt und Natur.

Der „Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria“ ist die Entwicklung eines sehr umfassenden regionalpolitischen Kulturkonzeptes gelungen, das die Leitlinien für folgende Bereiche ausgearbeitet hat (s. dazu Pernthaler 1988: 25-27):

- (1) kulturelle Infrastruktur,
- (2) Volkskultur,
- (3) Bildungspolitik,
- (4) Kunstpflege,
- (5) Literatur- und Bibliothekwesen,
- (6) Kulturelle Jugendarbeit,
- (7) Erwachsenenbildung,
- (8) Denkmalschutz,
- (9) Zusammenarbeit der Museen,
- (10) Sport.

Diese drei Auflistungen sind als eine Art Orientierung zu betrachten, weil in jedem Land die zur Kulturpolitik zuzuordnenden Sachbereiche sehr unterschiedlich festgelegt werden, d.h. je nach Gesetzgebung, nach politischen Traditionen und Bräuchen, nach der Auffassung vom Kulturbegriff, nach der kulturpolitischen Ebene der Entscheidungsträger usw. Einige dieser Bereiche werden von der Politikwissenschaft und von der Politik in jeweils eigene Politikfelder überführt, wie beispielsweise die Naturschutzpolitik (s. Nohlen, ebenda). Auch die dementsprechend zuständigen Behörden unterscheiden sich erheblich von Fall zu Fall und wir können auch vorfinden, dass ein bestimmtes Amt oder eine bestimmte Entscheidungsinstanz für mehrere Bereiche zuständig ist, beziehungsweise dass mehrere Ämter oder Instanzen in einem einzigen Bereich tätig sind. Im ersten Fall sind als Beispiel die deutschen Gemeinden zu nennen, da sie für die Erwachsenenbildung, Theater, Musik, Bibliothekswesen, Sport, Städtebau u. a. die Zuständigkeit bzw. die Hauptzuständigkeit tragen, während im zweiten Fall man die Kulturaufgaben des Auswärtigen Amtes und der einzelnen Ländern in Bezug auf die Förderung der Bildenden Künste erwähnen kann. Nicht zu vergessen: Die Finanzminister haben in der Regel ein wichtiges Wort mitzureden.

Für die praktischen Zwecke der vorliegenden Arbeit werden der Kulturpolitik nach unserem eigenen Entwurf folgende Hauptbereiche unterstellt:

- (1) Bildung (Schulwesen und Erwachsenenbildung),**
- (2) Wissenschaft (Hochschulwesen und Forschung),**
- (3) Kunst (Musik und Literatur, bildende Künste, Theater und Film),**
- (4) Kommunikationsmedien (Hörfunk, Fernsehen und Presse),**
- (5) Jugend, Sport und soziokulturelle Aktivitäten,**
- (6) Bibliotheks- und Archivwesen,**

³⁴ Zit. bei: Statistisches Bundesamt 1994. Das FCS wurde 1986 veröffentlicht.

(7) Erziehung zum Umweltschutz.

Dies hat zu bedeuten, dass wir im Folgenden immer von diesen Hauptbereichen ausgehen werden, wenn wir von der Kulturpolitik in Deutschland und in Mexiko sprechen oder wenn wir beide kulturpolitische Modelle vergleichen. Diese Hauptbereiche sind also mit dem Wort „Kulturpolitik“ gemeint. Auf eine gelegentliche Miteinbeziehung von anderen Bereichen wird dann ausdrücklich aufmerksam gemacht, wie „Religion und Politik“ oder „Umweltschutzpolitik“, um ein paar Beispiele zu nennen.

Jetzt haben wir schon die Kulturbereiche unserer Untersuchung abgegrenzt. Anschließend müssen wir nach den Handlungsfeldern fragen. Dabei folgen wir Heinrich und Klein (1996: 137-139). Sie unterscheiden drei große Handlungsfelder der Kulturpolitik:

- (1) kulturelle Einrichtungen,
- (2) kulturelle Förderung,
- (3) kulturelle Veranstaltungen.

Zu (1): Kulturelle Einrichtungen sind u.a. Theater, Museen, Archive, Bibliotheken, Musikschulen, Soziokulturelle Zentren, Volkshochschulen (beziehungsweise ihnen entsprechende Instanzen in anderen Ländern). Die Trägerschaft dieser Einrichtungen kann von verschiedenen Ämtern oder Behörden von unterschiedlichen staatlichen Ebenen, von Verbänden aller Art oder sogar von Privatpersonen ausgeübt werden. Die Art der Trägerschaft ist von Staat zu Staat anders gestaltet und geregelt, ebenso die Betriebsformen (beispielsweise Leitung als kommunales Amt, Eigenbetrieb, GmbH usw.).

Bei kommunalen und staatlichen Einrichtungen haben alle Bürger Rechtsanspruch auf Benutzung. Diese kulturellen Einrichtungen weisen normalerweise eine relativ starre finanzielle, organisatorische und personelle Struktur auf. In der Regel sind diese „kulturellen Orte“ von politischen und finanziellen Schwankungen besser geschützt als kulturelle Veranstaltungen.

Zu (2): „Die kulturelle Förderung ist im wesentlichen dadurch bestimmt, dass die rechtliche Trägerschaft einer Einrichtung oder einer Veranstaltung sowie die künstlerische, organisatorische, finanzielle und rechtliche Verantwortung beim Empfänger der Zuwendung, nicht aber beim Zuwendungsgeber liegen“. Die Kulturförderung soll sich nach bestimmten Grundsätzen richten, wie z.B. der künstlerischen Freiheit, der Vielfalt, der Subsidiarität usw.

Förderziele sind u.a. die institutionelle Unterstützung von Einrichtungen und Personengruppen, die Realisierung von Veranstaltungen oder die kulturelle Belebung.

Zu (3): Unter Kulturveranstaltungen verstehen wir einmalige kulturelle Ereignisse wie Konzerte, Theateraufführungen, Festspiele, Vorträge, Ausstellungen, Lesungen u.v.a.m.; eine Veranstaltung ist zeitlich begrenzt.

Diese drei Handlungsbereiche ermöglichen in gewissem Maße die Identitätsbildung, welche auf erhebliche Weise abhängig ist von der Qualität, Quantität und Kontinuität von kulturellen Ereignissen und Kleinereignissen, mit Hilfe der notwendigen Einrichtungen im Kulturleben (s. Glaser 1985: 24).

2.2.4.2 Funktionen der Kulturpolitik

Ein demokratischer moderner Staat darf nicht in die Falle gehen und einfach glauben, er könne Kultur selbst „machen“, wie es die totalitären Regime normalerweise mit Propaganda und Anmaßung versuchen. Andererseits ist eine Kulturpolitik des *laisser-faire*, *laisser-passer* nicht mehr zeitgemäß. Die Anerkennung der Autonomie der Kultur muss nicht den Verzicht auf eine staatliche Einwirkung mit sich ziehen, vor allem wenn die Kultur heutzutage als Staatszweck betrachtet wird. In dieser Hinsicht identifiziert Abelein (1968: 229-235, wir halten uns an seine Argumentationen) bestimmte Funktionen des Staates auf dem Gebiet der Kulturpolitik. Es sei hier aber darauf hingewiesen, dass jeder Staat, auch jeder föderal organisierte Staat, diese Funktionen auf eine besondere Art und Weise in Anspruch nimmt, er kann die Betonungen und Merkmale seiner Kulturpolitik auf diese Funktionen nach eigenen Entscheidungskompetenzen und kulturpolitischen Ein- und Vorstellungen setzen. Die Prägung der von Fall zu Fall unterschiedenen Kulturpolitik spiegelt sich in diesen Funktionen auf eine besondere und unterschiedliche Art wider. Die Vereinigten Staaten von Amerika und Österreich z.B. nehmen die Funktionen der Kulturpolitik nach den entsprechenden Besonderheiten des jeweiligen

föderal organisierten politischen Systems und nach ihrer politischen Kultur wahr. Die Auffassungen der Kulturpolitik in beiden Ländern gehen weit auseinander, mit einem Übergewicht des Bundes in Österreich (s. Pernthaler 1988: 15 ff.; Häberle 2003: 115), während die Förderung der Kultur durch Privatpersonen in den Vereinigten Staaten ohnegleichen ist. Es können auch Unterschiede darin bestehen, welche der staatlichen Ebenen für bestimmte Funktionen zuständig ist.

Man kann von vier Funktionen der Kulturpolitik ausgehen, sie sind:

- (1) der Schutz der Kultur,
- (2) die Förderung der Kultur,
- (3) die Vermittlung der Kultur,
- (4) die Gestaltung der Kultur.

Zu (1): Die Kultur muss nicht nur vor den Gefahren des staatlichen Dirigismus in Schutz genommen werden. Auch von Seite der Gesellschaft sind Gefahren zu erkennen, falls der Staat sich aus dem kulturellen Bereich zurückzieht. Verschiedene Machtzentren innerhalb der Gesellschaft können die Kultur zu dirigieren versuchen, zu missbrauchen oder zu verbilligen. Ohne Einwirkung des Staates würde in der Gesellschaft nur das Recht der Stärkeren gelten. Monopole und Oligopole sind im Kulturfeld keine Seltenheit und bilden große Hindernisse für die freie und unabhängige Erschaffung von Kultur. Viele riesige Fernseh-Konzerne unserer Zeit sind leider Beispiele für eine grenzenlose Kommerzialisierung und für den Missbrauch der Kommunikation.³⁵

Die Kultur läuft Gefahr also nicht nur von Seite des Staates her, sondern auch von Seite der Monopolisierungstendenzen in der Gesellschaft. Darüber hinaus ist festzustellen, dass sich die gesellschaftlichen Einflüsse sehr leicht in die Verantwortungslosigkeit der Anonymität zurückziehen können, während die staatlichen Einflüsse zumindest theoretisch durch das Parlament kontrolliert werden können. Der moderne demokratische Staat hat die kulturelle Freiheit zu gewährleisten und zu hüten, so dass er das Kulturfeld nicht völlig freigeben kann. Die kulturelle Versorgung ist eine verantwortungsvolle Aufgabe des Staates, des bürgerschaftlichen Engagements und der Wirtschaft (s. auch vertiefend dazu Scheytt 2003: 6-14). Von daher müssen nach dem Subsidiaritätsprinzip freie, private, kirchliche und staatliche Träger für ihre kulturellen Aktivitäten Raum haben. Um in der Lage zu sein, die Funktion des Schutzes der Kultur zu erfüllen, kann die Kulturpolitik dem Leitbild des „aktivierenden Staates“ folgen (s. unten). Vorbildlich in dieser Hinsicht ist die Verfassung des österreichischen Bundeslandes Vorarlberg, die im Art. 7 lautet: „Das Land hat die Aufgabe, die freie Entfaltung der Persönlichkeit des einzelnen sowie die Gestaltung des Gemeinschaftslebens nach den Grundsätzen der Subsidiarität und der Solidarität aller gesellschaftlichen Gruppen zu sichern. Selbstverwaltung und Selbsthilfe der Landesbürger sind zu fördern“. Daher gilt grundsätzlich für die Vorarlberger kulturpolitische Tätigkeit, konsequent nach dem erwähnten Subsidiaritätsprinzip zu verfahren, „wonach das Land primär nicht selbst Kultur macht, sondern dort, wo Aktivitäten stattfinden, solche entsprechend fördert“, für eine kulturelle Infrastruktur sorgt und das Kulturschaffen erleichtert oder herausfordert (zit. bei Pernthaler 1988: 21, Fn. 86; s.a. S. 101). Das Subsidiaritätsprinzip ist keine „Einbahnstrasse“, denn sowohl die kleinen als auch die großen Instanzen haben gegenseitige Pflichten zu erfüllen, so dass die Kulturarbeit erst langfristig Erfolg haben kann, wenn sie am Ort gewollt und betrieben wird. Alle haben Anspruch auf Kultur, alle sollten sich für die Kultur verantwortlich fühlen (s. Pernthaler 1988: 90).

Das Subsidiaritätsprinzip bezüglich der Kulturpolitik hat hier zu bedeuten, dass Kulturschaffen und Kulturvermittlung immer, wenn möglich, von Einzelnen und von Gruppen ausgehen müssen, nur im Not- oder im Bedarfsfall sollen die öffentlichen Instanzen ergänzend eingreifen. Ferner muss man darauf achten, dass das Subsidiaritätsprinzip in doppeltem Sinn einzuhalten ist: einerseits sollen zuerst Privatpersonen und dann die öffentliche Hand, andererseits Gemeinden und Gliedstaaten und erst in letzter Linie der Bund aktiv werden. Bei der staatlichen Kulturtätigkeit kann es sogar vorkommen, dass alle drei Ebenen eingeschaltet werden müssen. Im Kontext der Subsidiarität ist die private Kulturförderung weder als Konkurrenz noch als Alternative zur öffentlichen Kulturpolitik aufzufassen: beide ergänzen sich gegenseitig. (Pernthaler 1988: 37).

Zu (2): Der alleinige Schutz der Kultur reicht für die Kulturpolitik nicht aus, denn der Staat muss auch eine aktive Teilnahme entwickeln. Da die Gesellschaft nicht in der Lage ist, aus eigenen Mitteln

³⁵ Siehe dazu die Beiträge von Thomas Bohrmann („Big Brother“) und Rüdiger Funiok („Medienethik“) sowie Klaus W. Wippermann („Editorial“) in: „Aus Politik und Zeitgeschichte“, B 41-42/2000. Bonn, 6. Oktober 2000.

die Kultur zu entfalten, ist es Aufgabe des Staates, mit seinen Mitteln dabei zu helfen. Man denke nur an die enormen Kosten der wissenschaftlichen Forschung oder der schulischen Bildung, von den Subventionen im Opernbetrieb ganz zu schweigen. Der Staat fördert auf diese Art und Weise nicht nur das überlieferte Kulturgut, sondern leistet einen wichtigen Beitrag im Bezug auf die Entwicklung des aktuellen und des zukünftigen Kultugeschehens. Das bedeutet die Förderung der Kultur als traditionelles, pluralistisches und innovatives Phänomen.

Zu (3): Die Vermittlung der Kultur ist vielleicht der wichtigste Punkt der Kulturpolitik im modernen und demokratischen Staat, die Funktionsfähigkeit im Bereiche der Wirtschaft, Technologie, Forschung, Verwaltung und Politik hängt weitgehend von dem Bildungsniveau der Bürger ab. Die allgemeine Verbreitung der Bildung sowie ihre Qualität muss ein großes Ziel der Kulturpolitik sein. Diese staatlichen Aufgaben zur Vermittlung der Kultur manifestieren sich in Schulen, Universitäten, soziokulturellen Aktivitäten, in verschiedenen Kultureinrichtungen wie Theater, Museen usw. Der Staat kann auch als Mittler zwischen den kulturell verschiedenen Regionen und Gemeinschaften agieren, so dass er in der Lage ist, kulturellen und politischen Konflikten zuvorzukommen (so Saladin, zit. bei Holland 2002: 6, Fn. 5). Der Staat als Vermittler der Kultur soll sich auch um die Verbesserung der Zugangsmöglichkeiten der Einkommensschwachen kümmern (s. dazu von Beyme 1998b: 28).

Zu (4): Die Gestaltung der Kultur lässt sich damit erklären, dass der Staat mit seiner Kulturpolitik auch auf die Inhalte der Kultur Einfluss ausübt. Die staatliche Kulturpolitik muss von einem bestimmten Kulturbegriff ausgehen, was folglich bedeutet, dass der Staat in der Lage sein muss zu unterscheiden, ganz praktisch, was gefördert werden kann und was nicht. Die finanziellen Mittel des Staates sind unzureichend, um jedes beliebige Kulturprojekt zu unterstützen, so dass unter diesen Bedingungen der kulturelle Inhalt vom Staat mitgestaltet wird. Deswegen bereiten sehr oft diese Entscheidungen Kopfzerbrechen und sorgen für Verstimmungen im Kulturbereich. Viele Staaten haben dann bestimmte Entscheidungsinstanzen und Entscheidungsverfahren, auf demokratischen Grundlagen, um diesem Problem so gut wie möglich vorzubeugen. Diese notwendige Entscheidung, aus der Vielfalt der Kulturgüter eine Auswahl treffen zu müssen, führt den Staat zwangsläufig in eine Situation, in der er eine kulturelle Rangordnung aufzustellen hat. Da das private und kirchliche Mäzenatentum und die private und kirchliche Schirmherrschaft der öffentlichen Hand den Weg geräumt haben, besitzt nun der Staat eine wachsende Bedeutung bei der Gestaltung der Kultur. Dieser wachsende Spielraum des Staates darf aber die Freiheit der Kunst und des Kulturlebens nicht beeinträchtigen. So weist Müller darauf hin, dass die Normen im Kulturbereich Kriterien wie Offenheit für Neues, Beweglichkeit und Anpassungsfähigkeit zu erfüllen haben (zit. bei Holland 2002: 8, Fn. 21).

2.2.4.3 Die vier „K“ der Kulturpolitik

Die Kulturpolitik unserer Tage ist komplexer und vielseitiger geworden im Vergleich zu vergangenen Jahrhunderten. Wenn wir den erweiterten Kulturbegriff in Erinnerung rufen, ist es uns klar, dass die Kulturpolitik mit allen Problemen und Entwicklungstendenzen unserer Gesellschaft in einer sehr engen Beziehung steht, sie ist also Gesellschaftspolitik (Fuchs 2003: 15). Mit der Absicht, dieses breit gewordene Phänomen besser verstehen zu können, haben sich vor allem drei Perspektiven entwickelt (Scheytt 2003: 7, mit Literaturhinweisen): die erste begründet die Kulturpolitik „von der öffentlichen Hand her“. Nach dieser Perspektive gilt die Aufrechterhaltung der Kultureinrichtungen auch in Zeiten der Geldnot und, wenn nicht anders möglich, auch ohne Rücksicht auf Qualitätsverluste.

Die zweite Perspektive betrachtet die Kulturpolitik „von den Bürgern her“ und bedeutet, dass Freiwilligenarbeit, bürgerschaftliches und ehrenamtliches Engagement die öffentliche Förderung ergänzen, wenn nicht gar ersetzen können und sollen.

Drittens spricht man über die Perspektive „von der Ökonomie her“: Kultur als Standortfaktor, wirtschaftliche Bedeutung von Kunst und Kultur, Arbeitsplätze und effektives Wirtschaften mit öffentlichen Geldern im Kulturbetrieb.

Diese drei Perspektiven sind zwar nötig für die Analyse der „Kulturpolitik als Gesellschaftspolitik“, aber sie reichen für die Herausbildung einer „integrativen Argumentationsstruktur“ nicht aus. Hierbei werden sowohl inhaltliche Ansätze (Theater, Musik, usw.) in Erwägung gezogen als auch die Ausgestaltung von Partnerschaften mit den Akteuren und Trägern des kulturellen Lebens im öffentlichen, privaten und unternehmerischen Bereich.

In diesem Sinne plädiert Scheytt (ebenda) für eine „aktivierende“ Kulturpolitik, als Gesellschaftspolitik betrachtet, mit zwei zentralen Ausgangspunkten:

- (1) Das erste „Kraftfeld“ bilden die Künste, denn sie sind der „Motor“ der Kultur;
- (2) Die kulturelle Bildung ist das zweite Kraftfeld: eine „kreative Allianz zwischen Bildung, Kunst und Kultur“.

Eine intensive Pflege der kulturellen Bildung und der Kultur in der Schule ist die Grundlage für die Kulturpolitik, denn es ist nicht nur wichtig, die Rahmenbedingungen der Kulturpolitik in den Vordergrund zu stellen, sondern auch die Inhalte.

Wichtig für die Entwicklung dieser Vorstellung ist Scheytt zufolge die Argumentation der vier „K“ der Kulturpolitik (nach Sievers; s. Scheytt 2003: 13 f.): Kommunikation, Kooperation, Koordination und Konsensfindung.

Kommunikation bedeutet, dass die Kulturpolitik und -verwaltung auf die Partner in kulturellen Tätigkeiten eingehen müssen, mit Offenheit und Transparenz.

Kooperation hat eine enge Beziehung zum Wettbewerb, denn die Regeln des Wettbewerbs können in Zusammenarbeit entworfen werden. Die Kooperation ist ein wesentlicher Bestandteil der kulturellen Arbeit, vor allem im Zusammenwirken von Schule und Kultureinrichtungen, besonders im Zeitalter des Geldmangels. Dieser kulturellen Zusammenarbeit in der Schule und mit Jugendlichen in verschiedenen Bereichen kommt eine bedeutende Rolle zu, um die Schüler mit der „Sprache“ der Kunst und Kultur vertraut zu machen (s. Glaser 1985: 21).

Koordination steht für den Versuch, die Auffassungen und Programme der kulturpolitischen Akteure in inhaltlicher und in finanzieller Hinsicht aufeinander zu beziehen.

Konsensfindung schließlich basiert auf demokratischen Entscheidungsstrukturen. Die Bedeutung der Konsensfindung wächst mit dem Umstand, dass immer mehr Akteure an der Gestaltung der Kulturpolitik mitwirken beziehungsweise mitwirken wollen.

2.2.5 Begründungen für die Erhaltung einer Kulturpolitik

Wer Schulen gründet und die Wissenschaften pflegt, der macht sich um sein Volk und die ganze Nachwelt besser verdient, als wenn er neue Silber- und Goldadern fände.

Philipp Melanchthon³⁶

Heutzutage stehen wir vor Herausforderungen, deren Ausmaß und Reichweite uns immer wieder überraschen und in der ganzen Welt für Besorgnis, aber auch für Bewunderung sorgen. Diese Herausforderungen sind vor allem die Medialisierung, die Globalisierung und die Tendenz zur Individualisierung (Scheytt 2003: 8). Viele Grenzen sind in den letzten Jahrzehnten gefallen beziehungsweise haben sich stark verändert, das Staatsgebiet und das Staatsbild erfahren eine Wandlung, die rasche Entwicklung der Kommunikationstechniken ist ohnegleichen in der Geschichte und die Verkehrsmittel erlauben uns, immer schneller und ferner zu reisen. Viele Staaten unserer Zeit lassen sich nur schwer definieren im herkömmlichen Sinn als ein aus Volk, Gebiet und souveräner Gewalt zusammengesetztes Gebilde. Die Kulturpolitik muss sich also mit diesen Herausforderungen auseinandersetzen um herauszufinden, welche Folgen sie für die Kultur, für ihre ökonomischen Rahmenbedingungen und für die kulturellen Traditionen nach sich ziehen (s. Scheytt 2003: 6-14; Fuchs 2003: 15-20; Holland 2002: 6 ff.).

Es ist deswegen von großer Bedeutung, dass der Staat eigentlich durch die Entfaltung seiner Kultur an seinem Selbstverständnis arbeitet, so dass Saladin von einer „Entfaltung der Kulturstaatlichkeit“

³⁶ Zit. bei Häberle 2003: 116.

und von einer zu wahren und zu entwickelnden spezifischen Persönlichkeit eines Staates spricht. Daher bezeichnet Saladin die Kulturförderung als Grundauftrag des modernen Staates, deren Erfüllung er für dessen Fortbestand als „unerlässlich“ einstuft. Diese wesentliche staatliche Aufgabe ermöglicht die Identitätsfunktion des Staates. Dessen ungeachtet wird die Kulturpolitik bedauerlicherweise von sehr wenigen Verfassungen der Welt als Staatsaufgabe vorgesehen.³⁷ In diesem Sinn sollte der Pflege des nationalen kulturellen Erbes, der Verbesserung des Zugangs aller Menschen zur Kultur, dem Ausgleich zwischen materiell, kulturell, sozial oder regional bevorzugten und benachteiligten Regionen, kurz: der Förderung der Kultur – „einschließlich der Kunst“ – eine sehr große Bedeutung zukommen (s. Holland 2002: 6, Fn. 2 und 4; dort Literaturhinweise zu Saladin; vgl. Huntington 1993: 19, passim).

In Anbetracht der oben erwähnten Herausforderungen und der geistig-seelischen Gefährdung, die ihnen oft nachgesagt wird, wird die Wichtigkeit der Kulturpolitik immer höher geschätzt, da sie Lebensqualität vermittelt, indem sie die mentale Gefährdung des Menschen bekämpfen kann (s. Glaser 1985: 21). Die Bedeutung der Kultur für jeden Einzelnen darf nicht vernachlässigt werden. Teilnahme und Teilhabe an Kultur „vermittelt Lebensqualität und ist Ausdruck bewusster Lebensgestaltung“ (s. Steinbach 1998: 40).

Die schulische Bildung und das in der Schule früh erweckte Interesse an der Kultur öffnet für die Bevölkerung und für den Staat selbst bessere Überlebenschancen in Zeiten der Globalisierung und des „bodenlosen“ Ökonomismus, der alles, sogar die Kultur, zur „Standortfrage“ degradiert (so Häberle 2003: 116). Auch in Bezug auf diese globalen wirtschaftlichen Umstände schreibt Steinbach (1998: 41): „Keine Gesellschaft, kein Volk, kein Staat kann es sich auf Dauer leisten, allein auf Wirtschaft zu setzen. Denken und Handeln nur an der kommerziellen Verwertbarkeit auszurichten, das bedeutet am Ende geistige und kulturelle Verödung. Insofern ist der Umgang eines Staates mit seiner Kultur und den kulturellen Entfaltungsmöglichkeiten seiner Künstler ein wichtiger Indikator für die Zukunftsfähigkeit“. Krüger (1998: 44, dazu vertiefend) macht uns aber auch darauf aufmerksam, dass in der modernen Informationsgesellschaft die Wichtigkeit der wirtschaftlichen Verwertung kultureller Güter zunehmend wächst.

Pérez de Cuéllar betont auch die bestehende untrennbare Beziehung zwischen Kulturpolitik und sozioökonomischer Entwicklung. Das hat zu bedeuten, dass die Entwicklungspolitik die kulturelle Dimension berücksichtigen soll (1996: 278, 280 Fn. 6). Auch García und Moneta (1999: 14-16 und passim) vertreten die Ansicht, dass die Kulturpolitik ein unentbehrlicher und wesentlicher Teil der Entwicklung und der globalen Integration ist.³⁸ Die „kulturelle Dimension der Entwicklung“ ist auch ein wichtiges Anliegen der UNESCO-Erklärung von Mexiko-Stadt über Kulturpolitik, 1982 (s. Text bei Rübke 1993: 56 f.). Anlässlich der Weltkulturdekade der UNESCO verzeichnet Walter Seib (zit. bei Rübke 1993: 63) ihre vier Grundziele, die ebenfalls eine untrennbare Beziehung zwischen Kulturpolitik und sozialer Entwicklung deutlich machen: Anerkennung der kulturellen Dimension jeder Entwicklung, Stärkung und Bereicherung kultureller Identitäten, Ausweitung und Vertiefung der Partizipation an Kultur und, schließlich, die Förderung internationaler kultureller Zusammenarbeit.

Auch in Deutschland sind die Entwicklungstendenzen von einem zunehmenden Interesse an Kultur, mit den Besonderheiten einer modernen Industriegesellschaft. Trotz der schwierigen wirtschaftlichen Lage der letzten Jahre steht beispielsweise den deutschen Bürgern mehr Freizeit zur Verfügung als in anderen Staaten, so dass ein Bedarf an vielseitigen kulturellen Freizeitbeschäftigungen zu verzeichnen ist.³⁹ Der Bildung kommt in dieser Hinsicht sowohl in Entwicklungs- als auch in Industrieländern eine sehr große Bedeutung zu, denn sie fördert, wie die Verfassung des schweizerischen Kantons Bern von 1993 treffend formuliert, die harmonische Entwicklung der körperlichen, geistigen, schöpferischen, emotionalen und sozialen Fähigkeiten des Menschen (zit. bei Häberle 2003: 128). Im gleichen Sinne ist die Äußerung von Kölz und Müller zu verstehen, wenn sie behaupten: „Die Kultur trägt dazu bei, dem Menschen seine Beziehung zu Mitmensch, Umwelt und Geschichte bewusst zu machen“ (ebenda).

³⁷ Beispiele dazu s. Häberle 2003, passim.

³⁸ Deshalb ist seit den siebziger Jahren das Augenmerk breiter Kreise in der Gesellschaft auf die Kultur und auf die Kulturpolitik der Entwicklungsländer gerichtet; diese Sorge aber wird leider nicht immer von den dortigen Regierungen geteilt oder verstanden (s. García 1987: 14 ff.).

³⁹ Zu diesem Thema und gleichzeitig zur „innovativen Kraft der Kultur“, vor allem in Beziehung auf die kommunale Kulturpolitik, s. Schuster / Dill 1992: 1-7.

2.2.6 Die Institutionalisierungsmodelle der Kulturpolitik ⁴⁰

Es wurde schon im Laufe dieser Schrift mehrmals festgestellt, dass die Politikwissenschaft bisher der Kulturpolitik keine besondere Aufmerksamkeit geschenkt hat. Es gibt wenige Versuche, die staatliche Kulturtätigkeit qualitativ zu differenzieren. Von Beyme unterscheidet fünf große kulturpolitische Verhaltensweisen:

- (1) die akquisitive Verhaltensweise,
- (2) die restriktive Verhaltensweise,
- (3) die protektive Verhaltensweise,
- (4) die distributive Verhaltensweise,
- (5) die regulative Verhaltensweise.

Zu (1): Das akquisitive Gesicht der Kulturpolitik ist vielleicht das auffälligste von allen, da es sich im Dienste der Repräsentation befindet. Man denkt sofort an die berauschende Kunstaktivität der Renaissance oder an die Pracht des Barockzeitalters, obwohl dies ganz und gar nicht die einzigen Beispiele sind. Der moderne Staat hat so zu sagen die akquisitiven Funktionen „geerbt“, indem er Kunstwerke in Auftrag geben kann (wie Skulpturen und Brunnen auf öffentlichen Plätzen), oder sich mit dem Ankauf und Erhalt von Kunstwerken beziehungsweise von Kulturgütern beschäftigt. Betätigungsfelder der akquisitiven Maßnahmen sind in der Regel und in besonderer Weise der Städtebau und die Architektur; die bildenden Künste; der Ankauf von Kunstwerken, die nicht in Auftrag gegeben wurden; die Museums- und Aufstellungspolitik und die Dekoration von Staatsereignissen und Feiern.

Zu (2): Restriktive kulturpolitischen Maßnahmen bewegen sich im Interventionsfeld einer mehr oder weniger „repressiven Reglementierung“, die in einigen Staaten z.B. die Pornographie zu bekämpfen haben. Auch wenn die Toleranz in vielen demokratischen Ländern gegen politische (oppositionelle) Kunst oder gegen abweichendes Verhalten zugenommen hat, ist diese Art der Reglementierung nach wie vor in den Demokratien nicht wegzudenken, geschweige denn in den totalitären Staaten, wie in Kuba.

Zu (3): Die Denkmalpolitik und die Restauration von Kunstwerken sind oft die fast einzigen Ziele der protektiven Kulturpolitik, wie in Italien, dem Land mit den meisten Kunst- und Kulturgütern der Erde. Andere protektive Aktivitäten beschäftigen sich mit dem gesetzlichen und polizeilichen Schutz im Kultur- und Kunstbereich.

Zu (4): Die Kulturpolitik ergreift distributive Maßnahmen beispielsweise im Gebiet der finanziellen Kulturförderung. In einigen Staaten werden direkte Förderungsmaßnahmen für Künstler bevorzugt, andere wiederum haben sich für indirekte Maßnahmen entschieden.

Zu (5): Regulativ agiert die Kulturpolitik bei der Regelung von konkurrierenden Sponsoren. Eine Kunststeuerpolitik und die Festlegung von Rahmenrichtlinien für bestimmte ästhetische Aktivitäten (Städtebauförderung, Kunst am Bau, Gestaltung von öffentlichen Plätzen) entwickeln sich auch im Interventionsfeld der regulativen Maßnahmen.

Die Organisationsstruktur der Kulturpolitik lässt sich nach bestimmten Kriterien wie Träger der kulturpolitischen Aktivitäten, Art der Finanzierung und Ausmaß der staatlichen Einflussnahme auf die inhaltliche Ausgestaltung von Kulturpolitik in drei Typen unterscheiden:

(1) Im *zentralistischen Modell* werden die kulturpolitischen Aktivitäten von einem Kulturministerium gesteuert und finanziert. Der Staat macht starke inhaltliche Vorgaben. Dieses Modell finden wir in Frankreich und in den ehemaligen sozialistischen Ländern vor.

(2) Ein *subzentralistisches, parastaatliches Modell* bedeutet, dass der Staat über relativ autonome Fonds (wie in Skandinavien und den Niederlanden) oder über „Arts Councils“ (wie in Großbritannien und den Vereinigten Staaten von Amerika) kulturelle Aktivitäten finanziert, ohne sich inhaltlich stark in die Kulturpolitik einzumischen.

(3) Das dritte ist das *föderalistische Modell*, dezentral finanziert aus öffentlichen Mitteln und durch öffentliche, parastaatliche und private Körperschaften dirigiert. Beispiele dafür sind die Schweiz und die Bundesrepublik Deutschland. Länder wie Österreich weisen gelegentlich starke zentrale

⁴⁰ Unsere Argumentationen in Bezug auf die Struktur dieses Abschnittes basieren auf: von Beyme 1998b: 14-28.

kulturpolitische Maßnahmen auf, die sogar als verfassungswidrig definiert worden sind bzw. definiert werden können (von Beyme 1998b: 17; Pernthaler 1988: 16-17).

Klaus von Beyme unterscheidet fünf Modelle der kulturpolitischen Organisation, die nicht unbedingt den Leistungsprofilen der Kulturpolitik entsprechen:

- (1) Ein *zentrales Kulturministerium* mit überwiegender Zuständigkeit, wie in Frankreich, Spanien oder in den sozialistischen Staaten.
- (2) Ein zentrales Ministerium *mit kombinierter Zuständigkeit*, wie z.B. Unterricht und Kultur (Österreich), Wissenschaft und Kultur (Norwegen), Kulturerbe und Umwelt (Italien).
- (3) Ein zuständiger *Staatssekretär* oder *Junior Minister in einem anderen Ressort*, wie in Großbritannien. Dort ist dieser Staatssekretär dem Secretary of State for Education and Science untergeordnet, aber ohne exekutive Befugnisse.
- (4) Eine *Kulturabteilung in einem Ministerium*. Dieses Modell fanden wir in Deutschland auf Bundesebene (Innenministerium), in Finnland und früher in Mexiko (Erziehungsministerium) vor.
- (5) Eine *Sonderbehörde außerhalb der Ministerien*. Dies ist der Fall in der Schweiz mit dem Bundesamt für Kulturförderung, was einem Föderalismus mit strikter vertikaler Gewaltenteilung entspricht. Eine ähnliche Rolle spielt in Mexiko der CONACULTA (s. Abkürzungsverzeichnis)

2.2.1 Die Rechte und die Freiheit im Bereich einer föderalen Kulturpolitik

Wir können nun unsere Überlegungen mit der Besprechung von zwei zentralen Bestandteilen der Kulturpolitik in einem freiheitlich demokratischen Rechtsstaat weiterführen. Das sind die Offenheit und die Pluralität der Kulturpolitik sowohl hinsichtlich der Träger der Kulturpolitik oder der Kulturförderung als auch hinsichtlich der Kulturinhalte. Beide Bestandteile bilden eine Grundstruktur freiheitlicher Kulturpolitik, die sich auf die Grund- und Freiheitsrechte stützt. „Freiheit“ ist ein wesentlicher Begriff im Kontext einer modernen und demokratischen Kulturpolitik, sei es in einem föderalen System, sei es in einem zentralisierten. Denn Freiheit ist „von vornherein *kulturelle Freiheit*“, schreibt Häberle (2002: 126).

Es ist nämlich nicht möglich, sich eine lebendige Kultur ohne Freiheit vorzustellen. Auf keinen Fall darf die Politik die Kultur für ihre eigenen Zwecke ausnutzen. Ganz im Gegenteil: Sie muss die Voraussetzungen und die Rahmenbedingungen für die Pflege und Entwicklung der Kultur schaffen und ermöglichen, wie z.B. kulturelle Infrastruktur und eine günstige Atmosphäre. Die politischen Machtpositionen dürfen auch nicht inhaltliche Vorgaben im Kulturbereich diktieren, sondern sie müssen die Pluralität der Kulturauffassungen achten, solange sie den Bestand und das Gemeinwohl von Staat und Gesellschaft nicht gefährden.

Die Geltung des Subsidiaritätsprinzips beginnt nicht erst bei der Kommune, sondern bei jedem einzelnen Bürger. In diesem Kontext sollen Kunst und Kultur so weit wie möglich durch freie Initiative zur Entfaltung gelangen. Gemeinden, Gliedstaaten und Zentralstaat dürfen den Bürgern keinen Freiraum und keine Möglichkeiten zur Entfaltung, zur Verfolgung und Einbringung ihrer kulturellen Interessen nehmen (s. Schuster / Dill 1992: 7 f., auch ausführlich über ein erweitertes kommunales Kulturangebot).

Im Rahmen eines freiheitlichen und demokratischen föderalen Staates gibt es bestimmte Grundrechte, die für die Ermöglichung einer Kulturpolitik abzusichern sind. Sie bilden die vielfältigen Tätigkeitsfelder der Kulturträger. Denn der Föderalismus ist ein „unverzichtbares Strukturprinzip moderner Kulturpolitik“ (so Zehetmair 2003: 87) und in diesem Sinne muss es hier in Erinnerung gerufen werden, dass der Pluralismus der Kulturträger im Föderalismus und in der Demokratie überhaupt nicht wegzudenken ist. „Dem Pluralismus der Träger korrespondiert der der kulturellen Erscheinungsformen“, schreibt Zehetmair (2003: 89).

Deswegen halten wir es hier für angebracht, nach Pernthaler (1988: 10 ff.) die wichtigsten Grundrechte zu verzeichnen, die für eine föderale Kulturpolitik unentbehrlich sind. Der Autor zitiert nach dem Beispiel Österreichs folgende für die Kulturpolitik als inhaltliche Schranken betrachtete Rechte:

- (1) Vereins- und Versammlungsfreiheit. Dieses Grundrecht schützt die freigesellschaftliche Trägerschaft und die so genannte „Selbstorganisation“ kultureller Aktivitäten jeder Art. Der so genannte „Trägerpluralismus“ ist ein wesentliches und unumgängliches Merkmal einer

- föderalen Kulturpolitik und ist ein unzweifelhaftes Zeichen eines offenen und pluralistischen Kulturkonzeptes.
- (2) Kommunikationsfreiheit. Es ist die „Gesamtheit aller Grundrechte, welche die Freiheit des geistigen Wirkens in Wort, Schrift und anderen Verständigungsmitteln und korrespondierend hierzu die Informationsfreiheit gewährleisten“. Dies hat vor allem für die Kommunikationsmedien und für die Verbreitung von Kunst- und Kulturauffassungen entscheidende Bedeutung.
 - (3) Freiheit der Wissenschaft. Sie meint das Recht der unbehinderten wissenschaftlichen Forschung und der ebenfalls unbehinderten Lehre der Wissenschaft, wobei trotzdem nach wie vor mit restriktiven und regulativen Maßnahmen zu rechnen ist, wie im Fall der „Gen- und Klon-Forschung“ in einigen Ländern.
 - (4) Freiheit der Kunst. Dieses Recht schützt gegen staatliche Eingriffe in das Kunstschaffen und die Weitergabe von Kunst.
 - (5) Religiöse Freiheitsrechte. Einerseits werden die individuelle Bekenntnisfreiheit, Freiheit der Religionsausübung und Zugehörigkeit zu religiösen Gemeinschaften gesichert, andererseits wird auch die Stellung der Kirchen und Religionsgemeinschaften als autonome Körperschaften vor staatlichen Eingriffen geschützt. Die gemeinsame Religionsübung nach ihrem freien Selbstbestimmungsrecht wird staatlich garantiert.
 - (6) Rechte im Umfeld der Bildungspolitik. Es besteht Schul- beziehungsweise Hochschulhoheit des Staates, je nach Einzelfall von verschiedenen staatlichen Ebenen ausgeführt. Dies bedeutet, dass Schulerrichtung und Schulbildungsinhalte primär als Staatsaufgaben eingestuft werden. Diese staatliche Hoheit wird beschränkt durch die Unterrichtsfreiheit, durch die Bildungsfreiheit und durch das Elternrecht (nach dem Naturrecht vorrangiges Erziehungsrecht).
 - (7) Minderheitenrechte. Dies bedeutet nicht nur den Schutz und die Nicht-Diskriminierung von aus kulturellen, sprachlichen, wirtschaftlichen, geographischen, religiösen oder sonstigen Gründen bestehenden Minderheiten, sondern auch ihre Förderung.

2.3 Schlusskommentar

Die Diskussion um die Kulturpolitik ist in vielen Ländern sehr aktuell, auch in den von uns untersuchten, Bundesrepubliken Deutschland und Mexiko. Aus verschiedenen Gründen wird in beiden Fällen der jeweiligen staatlichen Kulturarbeit vorgeworfen, versagt zu haben. In Mexiko kann zumindest dem föderalen Charakter der Kulturpolitik keine Schuld daran zugeschoben werden, denn der Kulturpolitik dort könnte man alles vorwerfen, nur nicht, föderalistisch zu sein. Von Beyme wehrt sich gegen die oft zu hörende Behauptung, der Föderalismus führe zu unterdurchschnittlichen kulturpolitischen Leistungen. Er bedient sich der Beispiele von Ländern wie Deutschland, Kanada und Österreich, um seine Argumente zu bekräftigen (von Beyme 1998b: 18). Er führt aus, an der Spitze der kulturpolitischen Ausgaben lägen ein extrem zentralistisches Land – Frankreich – und ein föderalistisch organisiertes System – Deutschland. Kennzeichnen sich die föderalen Staaten durch eine rege *vertikale Konkurrenz der Zuständigkeiten*, so wiesen die zentralisierten Staaten eine oft sehr undurchsichtige *horizontale Konkurrenz* von Ämtern und Ministerien auf: in Frankreich sind 22 Ministerien an der Kulturförderung beteiligt. Von Beyme weist die Vorstellung zurück, dass ein zentrales Kulturministerium besser in der Lage sei, eine maximale Durchsetzungskraft für kulturelle Belange zu schaffen (1998b: 20).

Außerdem, so Geis (2002: 140), wohnt föderalen Strukturen ein „Wettbewerbselement“ inne, das in der Regel auch „abgelegenen“ Regionen mehr zu Gute kommt als das häufig in zentralistischen Staaten existierende Phänomen der Bevorzugung der Hauptstadt und des krassen Kontrastes zwischen den Hauptstädten und der „Provinz“. Die Entwicklung eines föderalen Staates hängt in großem Ausmaß ab von der Offenheit seinen Regionen gegenüber.

Ein sehr schweres Problem der Kulturpolitik in Deutschland und in Mexiko ist die Finanzierung, wenn auch auf einem unterschiedlichen Niveau. Aber die Finanzierungsschwierigkeiten sind keine ausschließliche Eigenschaft der föderal strukturierten Staaten. Sie sind nicht die einzigen, die darunter leiden. Hierbei könnten die Fragen etwa lauten, was wir uns leisten wollen und können, wie viel

Kultur wir uns leisten wollen und können (s. Jeske 1997, zit. bei Häberle 2002: 129) und was für ein funktionsfähiges Finanzierungsmodell wir uns für das Kulturleben einfallen lassen können. Auf jeden Fall, sagen wir mit Zehetmair (2003: 90), darf am Föderalismus „nicht gerüttelt werden. Er muss auch nicht ‚modernisiert‘ werden, denn er hat seine Aktualität nie eingebüßt, zumal in seiner kulturpolitischen Ausprägung. Den Kulturföderalismus⁴¹ nicht zu schwächen oder zu untergraben, sondern vielmehr gegen alle zentralistischen Angriffe (...) zu verteidigen, ja möglichst noch auszubauen, ist das Gebot der Stunde“.

⁴¹ Dieser Begriff, als Ergebnis der engen Zusammengehörigkeit von Kultur und Föderalismus in Deutschland, wird im 5. Kapitel erklärt.

Kapitel 3

Analytischer Bezugsrahmen

Denken heißt vergleichen.
Walther Rathenau

3.1 Analyse und Vergleich politischer Systeme

3.1.1 Die begrifflichen Grundlagen

Der Vergleich als Forschungs- und Arbeitsmethode spielt für die Politikwissenschaft eine entscheidende Rolle, und zwar nicht nur in unserer Zeit, sondern eigentlich seit der Antike. Die Tatsache, dass wir politische Phänomene vergleichend analysieren können, erleichtert uns die Möglichkeit, die eigenen politischen Verhältnisse kritisch am Beispiel anderer zu überprüfen und auf diese Art und Weise zu allgemein gültigen Aussagen zu gelangen (Berg-Schlosser / Müller-Rommel 2003: 13).

Aber trotz einer so alten Tradition ist es immer noch nicht gelungen, sich auf bestimmte, von allen akzeptierte Begriffe in den verschiedenen vergleichenden Teildisziplinen der Politikwissenschaft zu einigen. Darin liegt deswegen der Grund, warum wir nun der Frage der unterschiedlichen Begriffe nachgehen wollen.

Politikwissenschaftler in Englisch sprechenden Ländern haben lange Zeit vom Terminus *comparative government* Gebrauch gemacht, was auf Deutsch in der Regel als „Vergleichende Regierungslehre“ übersetzt wird und in enger Beziehung zur älteren deutschen „Staatslehre“ und „Polizey - Wissenschaft“ steht. Die deutsche Übersetzung des umfassenderen Begriffs *comparative politics* erscheint aber schwieriger zu sein, so dass wir Versuchen begegnen wie „vergleichende Analyse politischer Systeme“, „vergleichende politische Systemforschung“, „vergleichende Politik“ oder „vergleichende Politikwissenschaft“ (s. Berg-Schlosser / Müller-Rommel 2003: 13-14; Fuchs 1998: 118, beide Zitate mit Literaturhinweisen). Es geht dabei um einen „Kernbereich“ der Politikwissenschaft, der sich mit den politischen Systemen in historischem und internationalem Vergleich beschäftigt (Nohlen 2002h: 1020). Der englische Begriff *comparative politics* bezieht neben der institutionellen Betrachtungsweise auch die sozialen, wirtschaftlichen und politisch-kulturellen Grundlagen eines politischen Systems mit ein (ebenda). Die Übersetzung „vergleichende Politikwissenschaft“ deutet aber nicht auf *die* Politikwissenschaft hin, sondern nur auf einen von ihren verschiedenen Teilbereichen. Diese deutsche Bezeichnung schließt die vergleichende und gleichgewichtige Behandlung der im Englischen differenzierten Dimensionen der Politik ein, d.h. der *polities* (konkreter politischer Einheiten und ihrer Institutionen), der *policies* (einzelner Politikfelder und konkreter Politiken) und der *politics* im engeren Sinne (der spezifischen politischen Prozesse und Abläufe im Inneren eines politischen Systems), so dass immer mehr Forscher sich für die Verwendung dieses Namens entscheiden: Vergleichende Politikwissenschaft (s.u.a. Nohlen, ebenda; Berg-Schlosser / Müller-Rommel 2003: 14; Mols / Lauth / Wagner 2003).

Nicht nur der Name des Teilgebiets selbst („Vergleichende Politikwissenschaft“, auch „Komparatistik“ genannt) kann Anlass zur Diskussion und sogar zur Verwirrung geben, sondern auch seine genaue Eingrenzung sorgt für gelegentliches Kopfzerbrechen. Auf dem Gebiet von mehreren Verästelungen der Politikwissenschaft kann man auch vergleichend vorgehen. Umgekehrt ist es ebenfalls möglich, in der vergleichenden Politikwissenschaft zumindest ergänzend andere Forschungsmethoden zu verwenden, wie etwa die historische. In der Regel spricht man von einer vergleichenden Studie wenn sie sich mit dem Vergleich von mindestens zwei Fällen systematisch beschäftigt, unter Formulierung von klaren Fragestellungen, Hypothesen und Variablen „im Rahmen eines intersubjektiv nachvollziehbaren Forschungsdesigns“ (Birle / Wagner 2003: 100). Nohlen weist außerdem darauf hin, dass nur Forschungen als vergleichend zu betrachten sind, die Erklärungen zu den untersuchten Phänomenen anstreben (2002i: 1034). Im gleichen Sinne versteht Hartmann (1980:

19) die Aufgabe der leitenden Frage der Vergleichenden Politikwissenschaft: Sie soll nämlich die Ursachen für die Unterschiede zwischen politischen Systemen erkennen. Die Erkennung und Erklärung von kausalen Zusammenhängen politischer Phänomene steht im Vordergrund (s. Lauth 2002: 42).

Der Vergleich kann auf der Ebene des Gesamtsystems (*cross-national studies* genannt), auf der Ebene seiner Teilbereiche, der verschiedenen Subsysteme oder über die Ebene des Nationalstaates hinausreichend unternommen werden (Berg-Schlosser / Müller-Rommel 2003: 15). Es sei hier ausdrücklich betont: Wesentlich für die vergleichende Politikwissenschaft ist die Anwendung des Vergleichs als Arbeitsmethode und die Frage, unter welchen Voraussetzungen und wie bestimmte politische Phänomene miteinander verglichen werden können (Birle / Wagner 2003: 99).

Der Weg zur Vergleichenden Politikwissenschaft führt in der Geschichte des Faches durch zwei Vorstationen: zuerst durch den beschreibenden Regierungssystemvergleich und dann durch die Vergleichende Regierungslehre, denn diese letztgenannte vergleichende Vorgehensweise ist nicht nur die Übersetzung eines englischen Begriffes. Sie verfolgt vielmehr das Ziel, die Vielfalt der Regierungssysteme zu klassifizieren und typische Voraussetzungen für ihre Funktionstüchtigkeit herauszufinden (Hartmann 2003: 33).¹

3.1.1.1 Der Beitrag von Gabriel A. Almond

Die Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges und der unmittelbaren Nachkriegszeit mit all ihren Spannungen in verschiedenen Regionen der Erde begünstigten in Europa und in den Vereinigten Staaten die Beschäftigung mit den politischen und kulturellen Verhältnissen anderer Länder, so dass ein Übergang von einem engeren Regierungssystemvergleich bzw. von der Vergleichenden Regierungslehre (*comparative government*) zur ehrgeizigeren Vergleichenden Politikwissenschaft (*comparative politics*) stattfand. Nach der Auffassung von Roy Macridis und Gabriel Almond war deutlich festzustellen, dass der konventionelle Vergleich von Institutionen überholt sei. Eine Erweiterung der Vorgehensweise war dann notwendig, indem man begann, bei der Analyse der Politikverhältnisse anderer Gesellschaften die Berücksichtigung ihrer historischen und gesellschaftlichen Eigenschaften mit einzubeziehen. Die „struktural-funktionalistische“ und „systemtheoretische“ Betrachtungsweise wurde der Sozialanthropologie entnommen, mit dem Ziel, unabhängig von konkreten politisch-institutionellen Ausprägungen und *Strukturen* nach allgemein gültigen *Funktionen* zu suchen, die jedes politische System erfüllen muss. Das politische System sollte dabei nicht getrennt von seiner sozialen Umwelt erforscht werden (Berg-Schlosser/ Müller-Rommel 2003: 20).

In die gleiche Richtung auf der Suche nach einer breiteren vergleichenden Politikforschung ging auch David Eastons Systemtheorie, welche die Politik als ein sich selbst regulierendes interaktives System darstellt. Unter „System“ (was auf Griechisch so viel wie „Zusammengesetztes“ oder „Zusammengestelltes“ bedeutet) versteht Nohlen (2002g: 942) ein gegenständliches Gebilde oder ein gedankliches Konstrukt; diese Einheit oder Ganzheit besteht aus verschiedenen Elementen und Prozessen, die untereinander in gewisser Beziehung und Wechselwirkung stehen. Deswegen hat sich der Begriff „Politisches System“ erweitert, denn es handelt sich dabei nicht nur um eine vergleichende Studie von Verfassungen, sondern auch um eine „...Betrachtung von politischen Rahmenbedingungen, von relevanten politischen Handlungszusammenhängen und von der Dynamik des gesamten Entstehungs- und Wirkungsgefüges politischer Prozesse“, d.h. man geht von einem breiten Verständnis von „Regieren“ aus, das über die politischen Institutionen hinaus auch gesellschaftliche, wirtschaftliche und kulturelle Grundlagen und Einflussfaktoren auf politische Entscheidungsprozesse einschließt. Die Beschäftigung mit dem politischen System eines Landes muss also die Gesamtheit der staatlichen und außerstaatlichen Institutionen, die Akteure, Normen und Verfahren, die innerhalb eines vorgegebenen Handlungsrahmens an politischen Prozessen teilnehmen, umfassen. Eine genaue, scharfe Abgrenzung eines politischen Systems gegen seine Umwelt ist aber kaum vorstellbar (s. Richter 2001: 58; s. Pilz / Ortwein 1995: 10; s. a. ausführlich Sartori 1998: 304 ff.; Ellwein 1992: 13).

¹ Zur Geschichte der Vergleichenden Politikwissenschaft s.: Birle / Wagner 2003: 101-113; Hartmann 2003: 31-33, 38-45; Nohlen 2002i: 1031-1035; von Beyme 1988: 327-340; Hartmann 1980: 20-24.

Nach Eastons Theorie stellt die Gesellschaft Forderungen an die Politik und unterstützt diese mit entsprechenden Leistungen. Die Aktivitäten zur Beeinflussung des Staates und seiner Entscheidungen werden *Inputs* genannt. Sie sind als negative Inputs im Falle von Forderungen und vorenthaltenen Leistungen zu bezeichnen (wie beispielsweise die Steuerhinterziehung), als positive Inputs im Falle der Gratifikation (z.B. eine ehrenamtliche Tätigkeit). Einige Inputs werden nach Einschätzung und Präferenz der Politikbetreiber von der Regierung aufgegriffen, andere werden ignoriert. Die Ergebnisse dieses Selektions- und Verarbeitungsprozesses sind die symbolischen oder materiellen Handlungen des Staates, die so genannten *Outputs*. Diese wiederum wirken auf die Gesellschaft zurück, sie erfüllen Forderungen oder lösen neue Erwartungen aus (s. Hartmann 2003: 39).

Macridis vertrat die Ansicht, eine vergleichende Studie brauche ein analytisches Schema und klar definierte Variablen, sie müsse auch Prognosefähigkeit anstreben. Almond ging methodisch nicht so weit, aber er legte mit seinem „Systemfunktionalismus“ die Grundlagen der modernen vergleichenden Politikwissenschaft. Diese neue Disziplin versucht, nicht nur die politischen formalen Institutionen und die entsprechenden Regierungspraktiken zu studieren, sondern auch andere, bislang vernachlässigte Aspekte im kulturellen, sozialen und ökonomischen Bereich. Almond entwickelte zusammen mit G. Bingham Powell ein Politikmodell, das auf der von Parsons verwendeten Orientierung an einem Schema von Funktionen basiert. Aus diesem Schema kann die Struktur sozialer Systeme und Subsysteme erklärt werden. Von Easton ist die Vorstellung der zwischen politischem System und den übrigen sozialen Subsystemen zustande kommenden engen Austauschbeziehungen, die sich in systemische „Inputs“ und in systematische „Outputs“ unterscheiden lässt. Bei dem „systemfunktionalistischen“ Modell wird Begriffen wie Interessenartikulation, Interessenaggregation, Kommunikation und politische Kultur eine entscheidende Wichtigkeit zugeschrieben (Hartmann 1980: 25; Hartmann 2003: 39-40; Birlé / Wagner 2003: 103).

Almond und Powell gingen anfangs davon aus, dass alle politischen Systeme Strukturen brauchen, um in der Lage zu sein, bestimmte Funktionen zu erfüllen. Dabei verstehen sie unter *Struktur* regelmäßige und wahrnehmbare Handlungsformen bzw. Sätze von miteinander verbundenen *Rollen*: so ist der Beruf eines Richters eine Rolle, während ein Gericht eine Struktur ist. Im Unterschied zu herkömmlichen Begriffen wie „Amt“ und „Institution“, die auf normative Regeln verwiesen, beziehen sich „Rolle“ und „Struktur“ auf das empirisch wahrnehmbare Verhalten der Personen. Das Wort *Funktion* wird verwendet, um eine Aufgabe oder Leistung zu bezeichnen, die von einer bestimmten Struktur erbracht wird bzw. erbracht werden soll. Eine Struktur, so Almond und Powell, kann nicht nur eine Funktion erfüllen, sie ist also nicht monofunktionell. Außerdem kann die gleiche Struktur in verschiedenen Ländern sehr unterschiedliche Funktionen wahrnehmen. Schließlich kann dieselbe Funktion von unterschiedlichen Strukturen erfüllt werden, d.h. die gleichen Funktionen werden nicht unbedingt in allen politischen Systemen von den gleichen Strukturen gemeistert. Nach diesem Sachverhalt bestehe die Aufgabe der Vergleichenden Politikwissenschaft darin, so Almond, „herauszufinden, welche politischen Strukturen in unterschiedlichen politischen Systemen die jeweiligen Funktionen wahrnehmen“. Es geht dabei um die so genannten „funktionalen Äquivalente“ (Birlé / Wagner 2003: 105-107; Sartori 1998: 308 ff; Hartmann 1980: 25 ff.). Die Trennung von Funktion und Struktur ermöglicht der Theorie von Almond eine analytische Kapazität für den Vergleich politischer Systeme (so Almond 1960, zit. bei Hartmann 1980: 26). Hierbei spielt die im Hinblick auf die zu erfüllenden politischen Funktionen geringere oder stärkere Spezialisierung der Strukturen eine wichtige Rolle.

An dieser Erklärung der Beziehungen zwischen Struktur und Funktion übte Sartori (1998: ebenda) Kritik, denn er ist der Auffassung, dass eine bestimmte Struktur, die mit einer gewissen Funktion betraut ist, nicht in der Lage sein kann, in einem anderen politischen System eine ganz andere Funktion zu erfüllen. Es handelt sich eigentlich nicht um dieselbe Struktur, so der italienische Wissenschaftler, weil auch die Funktionen von Land zu Land veränderlich sein können. Um seine Aussage zu bekräftigen, bedient sich Sartori des Beispiels der Struktur der Wahlen in demokratischen und nicht demokratischen Systemen, da sie in beiden Fällen nicht die gleichen Funktionen zu erfüllen haben – im erst genannten Fall die freie Ernennung der Regierenden durch die Bevölkerung, im zweiten das Verweilen einer Gruppe an der Macht.

Kehren wir aber zurück zu Almond und Powell um zu versuchen, die Rolle der Funktionen und Strukturen in ihrem Modell zu verdeutlichen. Sie sprechen hauptsächlich von den *Input*- und von den *Output*-Funktionen. Eine Input-Funktion bezeichnet die Einflüsse oder Eingangsgrößen aus der Umwelt auf ein System und/oder auf seine Subsysteme. Diese Funktionen werden folgendermaßen

gegliedert: 1) die politische Sozialisierung und Rekrutierung, 2) die Interessenartikulation, 3) die Interessenaggregation und 4) die politische Kommunikation (Waschkuhn 2002: 352).

Zu 1): Mit dem Begriff der politischen Sozialisierung meinen wir die sozialen Prozesse, „durch die der Mensch die Normen, Werte, Regeln, Einstellungen, Denk- und Verhaltensmuster der Gruppe und der Gesellschaft kennen und übernehmen lernt, in die er hineingeboren wurde“. Es handelt sich also um den Prozess, durch den die Bürger in die politische Kultur des Landes eingeführt werden (s. ausführlich Wasmuth 2002: 717; Birle / Wagner 2003: 106). Unter politischer Rekrutierung bezeichnet man die Einführung von Personen in spezialisierte politische Rollen (Birle / Wagner: ebenda).

Zu 2): Zuerst zum Begriff „Interesse“ (Latein: „Dazwischensein“, teilnehmen,). Es geht dabei um eines der meistgebrauchten Wörter der deutschen Sprache und ist in den verschiedenen Disziplinen, in denen es Verwendung findet, nicht leicht zu definieren. In der vorliegenden Arbeit verstehen wir unter „Interessen“ die subjektiv empfundenen Ziele und Bedürfnisse von Einzelnen und Gruppen in einem sozialen Umfeld.² Interessen sind eine Art Rohstoff, „der in den politischen Prozess eingeht, umgeformt wird und zu Entscheidungen führt“ (so Rudzio 2003: 69; s.a. ausführlich Massing 2002: 366-371). Die Funktion der Interessenartikulation betrifft die Ausdrucksfähigkeit der Gesellschaft, denn es geht um die Äußerung von politischen Forderungen durch verschiedene gesellschaftliche und wirtschaftliche Gruppen im Prozess der politischen Willensbildung. Man kann bei dieser Funktion von einer „Interessenvermittlung“ zwischen der Gesellschaft und dem jeweiligen politischen System sprechen (s. Hartmann 2003: 40; Thibaut 2002: 371).

Zu 3) Die Interessenaggregation erfüllt eine „Filterfunktion“, denn sie sortiert, fasst zusammen und bündelt die bereits artikulierten Forderungen oder Interessen von Personen und von politischen Vereinen und Verbänden gegenüber dem politischen System. Hierbei spielen besonders die politischen Parteien eine entscheidende Rolle, da sie vereinbare Interessen wahrnehmen und unvereinbare abweisen, aber auch Gewerkschaften und andere soziale Bewegungen können diese Funktion erfüllen. Diese Funktion ist eine notwendige Voraussetzung dafür, dass gesamtgesellschaftlich verbindliche Entscheidungen über die Verteilung knapper Güter getroffen werden können, so dass die Problemverarbeitungskapazität des politischen Systems nicht gesprengt wird (s. Hartmann 2003: 40-41; B. Thibaut: ebenda; Birle / Wagner 2003: 107).

Zu 4): Unter „Kommunikation“ verstehen wir den Austauschprozess von Informationen und Sinndeutungen direkt zwischen Personen oder indirekt über Medien, es sei mittels Sprache oder anderer Zeichen bzw. Symbole (Schultze 2002c: 418).

Der Fachausdruck „Output-Funktion“ seinerseits wird gebraucht, um das unmittelbare Ergebnis eines politischen Entscheidungsprozesses (ein Regierungsprogramm, ein Gesetz, eine administrative Maßnahme usw.) zum Ausdruck zu bringen. Bei der Analyse materieller Politik bedeutet „Output“ das Resultat von unter vorgegebenen institutionellen Bedingungen und Regeln stattfindenden politischen Austausch- und Verhandlungsprozessen, die von den Interessen und Ressourcen der beteiligten Akteure gesteuert werden (Schubert 2002: 605-606). Es handelt sich um die Setzung von Normen - eine Aufgabe der Gesetzgebung oder Legislative-, deren Anwendung durch die vollziehende Gewalt oder Exekutive und deren von der Rechtssprechung oder Judikative erfüllten Auslegung (Hartmann 2003: 41).

Die Input-Funktionen sind diejenigen, die einen Vergleich sowohl in westlichen als auch in nicht-westlichen Systemen möglich machen. Alle gegenwärtigen und sogar historischen politischen Systeme können nach den drei wichtigen Kriterien Differenzierung, Säkularisierung und Subsystemautonomie miteinander verglichen werden, denn sie erklären die strukturellen Unterschiede zwischen „modernen“, traditionellen und im Übergang befindlichen politischen Systeme. Es ist außerdem möglich, daraus eine Typologie zu entwerfen. Das Konzept der strukturellen Differenzierung bezieht sich auf die zunehmende Spezialisierung von politischen Strukturen auf die Wahrnehmung politischer Funktionen. Im Unterschied zu modernen hoch differenzierten Industrie-Nationen werden Funktionen in undifferenzierten Gesellschaften von nicht primär auf politische Funktionen hin ausgebildeten Strukturen erfüllt, wie z.B. Priester und Adelkasten. Mit „Säkularisierung“ werden die Intensität und die Verteilung rationaler Wahrnehmungen und Erwartungen in der politischen Kultur gemeint.

² So Jürgen Weber, „Die Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland“, Stuttgart u. a. 1977, S. 31, zit. bei Rudzio 2003: 69.

Rationale und traditionelle Elemente „...mischen sich in empirischen politischen Kulturen, so dass diese sich lediglich graduell voneinander unterscheiden (Hartmann 1980: 27, mit Literaturhinweisen).

Die politische Entwicklung entsteht aus den Prozessen der strukturellen Differenzierung und der kulturellen Säkularisierung. Dies hat zu bedeuten, dass ein politisches System als „entwickelt“ eingestuft wird, wenn seine politische Autorität „säkular“ ist, d.h. weder traditional noch sakral, „...deren Input-Strukturen vorwiegend verbands- und parteimäßig organisierte Formen und deren Output-Strukturen arbeitsteilig-bürokratische Organisationsmuster kennzeichnen“. Eine zusätzliche Variable qualitativer Natur besteht zwischen den Input- und den Output-Strukturen, die Almond als „Subsystemautonomie“ bezeichnet. Nach diesem Kriterium ist zu beobachten, dass die westlichen Demokratien eine relativ breite Eigenständigkeit der einzelnen politischen Strukturen in der Wahrnehmung politischer Funktionen aufweisen, während autoritäre und totalitäre Regime durch die mehr oder weniger strenge Führung und Kontrolle des politischen Zentrums zu kennzeichnen sind. Mit Hilfe der ersten Kriterien -Differenzierung und Säkularisierung- kann man politische Systeme nach ihrem Entwicklungsgrad untersuchen. Nach dem dritten Kriterium, der Subsystemautonomie, können sie nach ihrer demokratisch-pluralistischen Qualität erforscht werden. Eine vergleichende Betrachtung erleichtert sich dadurch.

Die ersten Kriterien erklären auch – nach dem Almondschen Modell - die Ursache politischer Entwicklung, denn sie hängt damit zusammen, dass die Probleme nur gelöst werden können, indem sich ein politisches System dabei durch Differenzierung und Säkularisierung entwickelt. Charakteristische Herausforderungen sind die Staatsbildung, die Nationsbildung, die Partizipation und die Verteilung von Lasten und Vergünstigungen durch politische Entscheidungen. Diese Entwicklungsschritte sind der Geschichte der westlichen Demokratien entnommen, so dass sie nicht unbedingt auf die gleiche Art und Weise in anderen Gesellschaften vorzufinden sind. Diese Tatsache verhindert eine auf alle Systeme verwendbare Erklärung.

Das struktur-funktionale Systemmodell von Almond und Powell wurde zu einem bedeutenden Forschungsinstrument in der Vergleichenden Politikwissenschaft, weil es eine vergleichende Analyse von unterschiedlichen politischen Systemen ermöglicht, da sowohl moderne als auch traditionelle politische Systeme der gleichen Klasse sozialer Komplexe angehören. Aber das Modell ist nicht perfekt, so dass beispielsweise Kritik an seiner Konzentration von Konzepten und empirischen Arbeiten auf die Input-Seite geübt wurde. Von der Kritik von Seite Sartoris war schon die Rede. Die Institutionen spielen ferner in diesem Systemmodell eine eher bescheidene Rolle, denn sie werden lediglich als abhängige Variablen untersucht. Ferner war es nicht möglich, moderne westliche politische Systeme und Entwicklungsländer zu einem einzigen historischen, in Westen entwickelten und in diesem Modell zum absoluten Maßstab erhobenen Staatsbegriff zusammenzufassen. Das Modell scheiterte, weil es ausschließlich in formal-institutionellen Strukturen den Schlüssel zum Vergleich politischer Ordnung suchte. Mit diesem Schlüssel wollte das Modell sowohl Unterschiede als auch Gemeinsamkeiten erklären. Außerdem ist die Almondsche Theorie nicht imstande, die Ursachen politischen Wandels in den nicht-westlichen Systemen zu erklären (s. vertiefend Hartmann 1980: 25, 29; Nohlen 2002j: 1033-1034).

Almond und Powell reagierten auf diese Kritik mit einer genaueren Betrachtung der Output-Komponenten und mit der Entwicklung von vier unterschiedlichen Typen der so genannten *Steuerungsanstrengungen und -leistungen* („Ausführungen“ oder „Fähigkeiten“); sie werden als 1) extraktiv, 2) distributiv, 3) regulativ und 4) symbolisch eingestuft.³

Zu 1): Die extraktive Ausführung besagt, mit welchen Mitteln sich ein politisches System die notwendigen finanziellen, personellen und sachlichen Ressourcen verschafft.

Zu 2) Die Art und Weise, wie Güter und Dienstleistungen verteilt werden und welche gesellschaftlichen Gruppen davon profitieren oder welche nachteilig getroffen werden, wird als „distributive Fähigkeit“ bezeichnet.

³ Almond und Powell verwenden das englische Wort „performance“, was auf Deutsch im ähnlichen Sinne schwierig zu übersetzen ist. Birle und Wagner schlagen daher „Steuerungsanstrengungen und Steuerungsleistungen“ vor (2003: 110). Sartori (1998: 311) schreibt „Fähigkeiten“ (*capacidades*) in der spanischen Fassung seines Werkes „La política. ...“ Ich selbst schlage das Wort „Ausführung“ vor.

Zu 3): Mit dem Begriff „Regulative Ausführung“ meinen Almond und Powell die Reichweite des staatlichen Gestaltungsanspruches gegenüber der Gesellschaft und die Mittel zur Durchsetzung dieses Anspruches (Anreize, Gebote, Verbote, Verordnungen, Gesetze usw.).

4) Unter „symbolischen Fähigkeit“ verstehen wir alle Identität stiftenden äußeren Formen, die zur Steigerung der Integrationskapazität des politischen Systems eingesetzt werden (politische Reden, Nationalhymne usw.).⁴

Diese waren nicht die einzigen Veränderungen am Systemmodell, denn Almond und Powell stellten auch heraus, dass die von einer Regierung getroffenen Entscheidungen nicht automatisch Wirksamkeit erlangen - sie müssten zuerst umgesetzt werden. Während das ursprüngliche strukturfunktionale Systemmodell den Outputs eine große Bedeutung gewährte, unterscheiden nun beide Autoren zwischen diesen Outputs als Produktion von Gesetzen und Verordnungen einerseits und den so genannten *Outcomes* im Sinne von tatsächlichen Ergebnissen und Folgen der politischen Entscheidungen andererseits. Outcome bedeutet auf Englisch eben das: Ergebnis. Outcomes sind folglich „die zurechenbaren Konsequenzen politischer Entscheidungen“ (Schubert).

Vor allem seit den achtziger Jahren werden im Zuge dieser Neuerungen die anfangs „vergessenen Institutionen“ wiederentdeckt. Dieser „Neo-Institutionalismus“ hat allerdings eine neue Ausprägung, denn er versucht, nicht alles mit den Institutionen zu erklären – wie es dem „Alt-Institutionalismus“ vorgeworfen worden war -, „...sondern ist sich – angesichts der Komplexität der erklärungsbedürftigen Zusammenhänge - der Notwendigkeit komplexer Erklärungsansätze bewusst“ (Nohlen). War der „alte“ Institutionalismus hauptsächlich an formalen Regelsystemen interessiert, betrachtet nun der „neue“ in einer systematisch-empirischen Arbeitsweise die Institutionen sowohl als abhängige als auch als unabhängige Variable, wobei auch *informelle* Aspekte der politischen Realität in Betracht gezogen werden. Damit entfernt sich diese neue Variante von einem zu „westlichen“ Politikverständnis.⁵

Bisher haben wir die für die vorliegende Untersuchung erforderlichen Begriffe der vergleichenden Politikwissenschaft erörtert, wobei wir der Almondschen Theorie besondere Aufmerksamkeit geschenkt haben. Selbstverständlich gibt es viel mehr Begriffe -und Theorien. So nennen Birle und Wagner (2003: 114 ff.) in einem Überblick, ohne Anspruch auf Vollständigkeit, einige zentrale Themenbereiche. Unter ihnen ist die politische Kultur zu finden. Davon war im zweiten Kapitel schon die Rede, obwohl unter einem anderen Blickwinkel. Sie wird auch ein Bestandteil des Unterkapitels 3.3 sein, diesmal aber in Beziehung zu der Vergleichenden Politikwissenschaft. Von anderen theoretischen Ansätzen wird noch die Rede sein.

3.1.2 Der Vergleich in der Politikwissenschaft

Der Vergleich ist für die Bildung unserer Vorstellungen wichtiger als viele Menschen glauben. Unsere Vorstellungswelt kommt eben durch das Vergleichen zustande, und unsere Beobachtungen bleiben ohne Bedeutung, wenn wir sie nicht mit anderen Beobachtungen vergleichen. Die individuelle Identität der Dinge wird auch durch den Vergleich begriffen. Die vergleichende Klassifikation von Phänomenen ermöglicht uns, unsere Welt zu ordnen (Aarebrot / Bakka 2003: 57-58).

Der Vergleich als Forschungsmethode genießt in keiner Sozialwissenschaft eine so große Bedeutung wie in der Politikwissenschaft. In dieser Disziplin ist der Vergleich der „Königsweg“, so dass sie das einzige sozialwissenschaftliche Fach ist, das „im Namen bereits ihr methodisches Programm verrät“ (s. Berg-Schlosser / Müller-Rommel 2003: 13; Aarebrot / Bakka 2003: 57). Man könnte sogar behaupten, die vergleichende Überlegung ginge über den Status einer Teildisziplin hinaus – sie sei eher eine Beschaffenheit der Politikwissenschaft (Badie / Hermet 1993: 7).

Aber wozu dient das Vergleichen? ⁶ Welche Funktionen erfüllt der Vergleich? Das Vergleichen ist erstens ein Hilfsmittel, *um die politische Realität zu kennen und um uns selbst kennen zu lernen*. Durch den Vergleich lernen wir den anderen und die anderen Menschen und auch andere politische Systeme.

⁴ S. dazu: Birle / Wagner 2003: 110-111; s. a. Nohlen: 2002i: 1033-1034.

⁵ Vgl. Birle / Wagner 2003: 105; s. a. 111-113; Nohlen 2002i: 1034 und Schubert 2002: 605.

⁶ Wir schreiben im Folgenden hauptsächlich nach Badie / Hermet 1993: 7-8.

So können wir die Eigenschaften des Forschungsobjektes einschätzen und das Unbestreitbare oder das Besondere an ihm erkennen und hervorheben.

Der Vergleich erleichtert uns *das Verstehen*. Wenn wir etwas verstehen, können wir es interpretieren, so z.B. die Bedeutung und Wertschätzung von Politik in verschiedenen Kulturkreisen bzw. in anderen politischen Systemen, oder das politische Verhalten in anderen Ländern. Denn jede Gesellschaft hat ihre eigenen politischen Bräuche, ihre eigene politische Geschichte und eigene Traditionen.

Eine vergleichende Vorgehensweise kann uns dabei helfen, *relativieren zu können*, denn die politischen Begriffe werden nicht überall auf die gleiche Art und Weise verstanden, mit dem gleichen Wert interpretiert und in die Tat umgesetzt. Begriffe wie Kultur, Politik oder Korporatismus sind einige Beispiele unter vielen. Die vergleichende Methode in der Politikwissenschaft hat als wichtigsten Vorteil – so Badie und Hermet – die von anderen gestalteten Gewissheiten zu demontieren, um Paradigmen zu verfeinern, zu verbessern oder zu falsifizieren. Dann werden wir in der Lage sein, die Grenze zwischen den universellen und den eigenartigen Phänomenen zu bestimmen.

Schließlich ist *die Befreiung* ein weiteres Ziel des Vergleichens. Befreiung vom Ethnozentrismus, von der Gleichförmigkeit und von Absolutheitsansprüchen. Der Vergleich führt uns die Vielfalt, das einmalige Erlebnis und die unterschiedlichen Wege und Möglichkeiten der politischen Entwicklung und der politischen Entscheidungen vor Augen.

In der Komparatistik werden der vergleichenden Methode folgende Funktionen zugeschrieben (nach Nohlen 2002i: 1023):

- 1) heuristisch, denn sie führt zu einer tieferen Einsicht in das Forschungsobjekt und regt zu Fragen an, die das Eigenartige des Einzelfalls schärfer erfassen: Beim Vergleichen geht es um Fragen, nicht um Antworten (so Stretton, zit. bei Nohlen: ebenda); die Aufgabe des vergleichenden Forschers ist eher, Zweifel zu erwecken, als Analysen zu liefern (so Badie und Hermet 1993: 8);
- 2) empirisch generalisierend;
- 3) Hypothesen generierend;
- 4) empirisch quantifizierend;
- 5) Hypothesen überprüfend.

Im Unterschied zur ersten der gerade angeführten Funktionen, welche die Bildung sehr spezifischer, nach der Eigenartigkeit des Studienfalls gedachter Hypothesen anstrebt, geht es in den anderen vier Fällen um das Allgemeine bzw. um eine Verallgemeinerung, „...sei es in Form der empirischen Feststellung, der Verknüpfung empirischer Befunde mit Gesetzen, dem Messen von Variablen, der Bestätigung oder Falsifikation von Theorien“ (Nohlen: ebenda).

Im Anschluss an die Überlegungen von Badie und Hermet halten wir für die Zwecke der vorliegenden Arbeit die von Lauth (2002: 16) festgestellten Motive der vergleichenden Vorgehensweise in der Politikwissenschaft für äußerst bedeutsam. Denn es geht erstens darum, systematisch Unterschiede und/oder Gemeinsamkeiten von mindestens zwei Fällen herauszuarbeiten. Zweitens stellt sich die Frage der Übertragbarkeit von Erfahrungen, d.h. inwieweit können bestimmte von einem politischen System erfolgreich durchgeführte Problemlösungen auf ein anderes politisches System übertragen werden? Dafür ist es notwendig, die jeweilige Funktionsweise jedes Systems und den entsprechenden Kontext zu verstehen. Man muss ferner die Zusammenhänge von Wirkungen und Ursachen beziehungsweise von abhängigen und unabhängigen Variablen erläutern. Der Vergleich ermöglicht eine systematische Analyse, wobei sich der Forscher verschiedene methodische Zugänge aussuchen kann. In der vergleichenden Politikwissenschaft ist die Rede von fünf Arten oder Hauptgruppen des komparativen Vorgehens:

- 1) der kausale Zusammenhang als Grundlage: die Isolierung einzelner Faktoren und ihre Klassifizierung als Variable und Konstante;
- 2) Korrelationsanalysen, d.h. die Suche nach der wechselseitigen Beziehung zwischen unterschiedlichen Faktoren im politischen System;
- 3) der geographische Faktor als Grundlage: das Studium von einzelnen Ländern und die *area studies*;
- 4) die differenzierende Klassifikation: die Beschäftigung mit der Typenbildung;

- 5) der funktionale Zusammenhang als Grundlage: die funktionale Systemtheorie (von Beyme 1988: 52-67).

Auch fundierte, überprüfbare Prognosen werden durch den Vergleich ermöglicht, d. h. Aussagen darüber, welche Entwicklungen sich wahrscheinlich unter bestimmten Voraussetzungen und Konstellationen ergeben könnten. Wesentliche Grundlage für dieses vergleichende Verfahren ist die Bildung von Begriffen, um die Realität anhand zentraler Kategorien strukturieren und die Komplexität sozialer Phänomene reduzieren zu können.

Des Weiteren kann man auf folgende Ziele der vergleichenden Vorgehensweise in der Politikwissenschaft aufmerksam gemacht werden (s. Lauth 2002: 17, 42):

- 1) die Beschreibung und Systematisierung von Beobachtungen, d. h. die Gemeinsamkeiten bzw. die Unterschiede zu finden und die Zusammenhänge zu verstehen;
- 2) die Erstellung von Klassifikationen; es geht dabei um die Reduzierung der Komplexität und um die Bildung von Typologien;
- 3) die Entwicklung und Überprüfung von Hypothesen (Theorien bilden und testen);
- 4) die Komparatistik versucht auch, Vorhersagen zu treffen, am Modell muss man also Entwicklungen voraussehen;
- 5) Gleichheit und Identität festzustellen;
- 6) Auf Unbekanntes oder Besonderes hinzuweisen;
- 7) funktionale Äquivalente zu erkennen;
- 8) Informationen über die Studienfälle zu erhalten;
- 9) empirische Phänomene zu ordnen;
- 10) außerdem kann man einzelne Fälle an Maßstäben messen, um Defizite identifizieren zu können;
- 11) Schließlich ist die Tatsache hervorzuheben, dass der Forscher bei konkreten Problemen in der Lage ist, Fälle aufzuspüren, die eine Lösung bereits gefunden haben.

Viele der oben erwähnten Punkte erlangen auch für andere Teildisziplinen der Politikwissenschaft, z. B. die Politikberatung, eine außerordentliche Bedeutung.

Bei seinen Überlegungen über den Vergleich und die Politikwissenschaft stellt Sartori (1998: 261 ff.) drei Fragen auf: die erste Frage lautet *Warum soll man vergleichen?* Die zweite, *Was ist vergleichbar?* Die dritte heißt *Wie soll man vergleichen?*

Auf die erste Frage antwortet der italienische Politologe mit der Behauptung, der Vergleich sei eine Methode zur Kontrolle von Verallgemeinerungen -eine Methode unter anderen. Wenn dem Forscher kein Experiment zugänglich ist oder wenn ihm keine für statistische Behandlungen notwendigen Daten zur Verfügung stehen, sei eine vergleichende Untersuchung angesagt. *Vergleichen heißt kontrollieren*, stellt Sartori fest (1998: 316).

Was die zweite Frage anbelangt, geht Sartori vom Kriterium der Homogenität aus, d. h. die Möglichkeit zum Vergleichen hängt mit der Homogenität zusammen, während die Heterogenität über die Unmöglichkeit entscheidet, vergleichend zu arbeiten. Beide Kriterien befinden sich aber nicht *in natura*, sondern werden von unserer Klassifikationslogik bestimmt und begründet, von unserer Analyse *per genus et differentiam*. „Vergleichbar“ bedeutet also, dass zwei oder mehr Sachen der gleichen Gattung, der gleichen Art, Unterart usw. angehören. Daraus ergibt sich, dass die Zugehörigkeit zu einer Klasse das den Vergleich legitimierende Element darstellt. Dieses Element ist die „Ähnlichkeit“. Dementsprechend bedeuten die „Unähnlichkeiten“, was die Art von ihrer Gattung unterscheidet, die Unterart von der Art usw.. Folglich können lediglich Erscheinungen verglichen werden, die weder völlig identisch noch total verschieden sind (so Sartori 1970, zit. bei: von Beyme 1988: 52).

Auf die von Sartori aufgeworfene dritte Frage wird noch vertiefend einzugehen sein, aber die folgenden Zeilen bieten bereits eine Antwort darauf. Wie wir schon gesehen haben, ist die Komparatistik ein zentrales, umfangreiches und vielfältiges Forschungsfeld der Politikwissenschaft. Was und wie wird verglichen? Es gibt verschiedene Unterscheidungsmöglichkeiten, wobei man gleichzeitig von mehreren Gebrauch machen kann:

- 1) Man unterscheidet vergleichbare Phänomene, wie z. B. Staaten, Nationen oder verschiedene Teilelemente von ihnen.

- 2) Quantitativ unterscheidet man bezüglich der Anzahl der untersuchten Fälle: a) binäre Studien, b) Studien mit begrenzter Fallzahl bei Auswahl der Fälle nach qualitativen Gesichtspunkten und c) Forschungen mit hoher Fallzahl.
- 3) Eine weitere Unterscheidungsmöglichkeit ist die Einteilung nach dem methodologischen Gesichtspunkt, wie die Fälle miteinander verglichen werden können: qualitativ oder quantitativ bzw. nach welcher vergleichenden Methode.
- 4) Schließlich unterscheidet man quellenmäßig nach den für die Arbeit verwendenden Daten, z.B. zwischen Aggregat- und Individualdaten. So Nohlen in seinem Beitrag „Comparative Politics“ (Nohlen 2002a: 107).

Bisher ist nur die Rede von den Vorteilen der vergleichenden Methode für die Politikwissenschaft gewesen. Von Beyme (1988: 67) aber verzeichnet „...einige nicht zu übersehende Nachteile:

- Vergleiche treten *oft an die Stelle exakter Hypothesenbildung*, da die Fülle der Daten dazu verleitet, aus dem Material Hypothesen herauszudestillieren, statt Hypothesen an dieses Material heranzutragen und an ihm zu testen.
- Auch die Theoriebildung – so sehr sie immer von Vergleichen angeregt worden ist – kann bei detaillierter komparativer Forschung *leiden*, da der Drang groß ist, Typologien und Skalen statt den Nachweis von Kausalität anzubieten.
- Vergleiche *erschweren die Wertung* des praxisbezogenen Forschers. Nicht selten werden Verhältnisse in einem Lande mit dem Nachweis gerechtfertigt, dass sie in anderen Systemen ‚noch schlimmer‘ seien...“

3.1.3 Theorien der Vergleichenden Politikwissenschaft – eine Auswahl

Die bedeutendste Theorie im Rahmen der vergleichenden Analyse politischer Systeme ist der bereits oben erörterte „Systemfunktionalismus“ von Almond, aber es ist auch angebracht, in diesem Abschnitt die wesentlichen Merkmale anderer wichtiger Theorien zu erörtern.⁷

Deutsch und Lerner sind die wichtigsten Vertreter der so genannten *Mobilisierungstheorien*, mit deren Hilfe versucht wird, die Ursachen des politischen Wandels in den Entwicklungsländern zu erklären. Der Begriff „soziale Mobilisierung“ bedeutet einen umfassenden Wandlungsprozess, bei dem die alten sozialen und emotionalen Bindungen gelöst und die Grundlagen für neue Bindungsformen gelegt werden. Selbstbestimmung und Kontrolle über das eigene Schicksal treten anstatt Schicksalsergebenheit in Erscheinung auf. Die Urbanisierung, die soziale und geographische Mobilität und die Alphabetisierung fördern die Entwicklung der „mobilen“ oder „emphatischen“ Persönlichkeit. Nach dieser Auffassung lässt sich der Grad der Mobilisierung einer Gesellschaft an bestimmten Indikatoren messen, wie beispielsweise dem Anteil der Stadtbevölkerung, dem Pro-Kopf-Einkommen, Personen mit Elementarbildung, Nutzungsgrad von Kommunikationsmedien usw. (Hoffmann / Zinterer 2002: 545; Hartmann 1980: 30-31). Die soziale und die psychische Mobilisierung ereignen sich lediglich in Ländern, deren Bevölkerung – oder Teile davon – sich in einem Übergang von einer traditionellen zu einer modernen Lebensweise befindet. Soziale Mobilisierung, so Deutsch, kann messbar gemacht werden, so dass man eine Prognose von Zäsuren in der politischen Entwicklung wagen kann. Sowohl das Ziel als auch der Verlauf der durch die sozialen Effekte der Mobilisierung vorangetriebenen politischen Entwicklung bleiben in dieser Theorie offen, denn sie „beschränkt sich auf die Feststellung, dass Mobilisierung stets die Erweiterung der politisch relevanten Bevölkerung, d. h. eine Partizipationssteigerung, verursacht“ (s. Hartmann 1980: 31, mit weiteren Literaturhinweisen). Im Unterschied zur funktionellen Theorie von Almond berücksichtigt

⁷ Wir schreiben in den anschließenden Ausführungen vor allem nach Hartmann 1980: 24 ff., aber folgen auch Berg-Schlosser / Müller-Rommel 2003: 19-26, 42-45 und Hartmann 2003: passim. Wir werden hauptsächlich die Mobilisierungs- und Modernisierungstheorien skizzieren. Zur Krisensequenztheorien u.a., s.: Hartmann 1980: 39 ff.; Birlé / Wagner 2003: 109 ff., sowie entsprechende Beiträge in: Nohlen / Schultze 2002a: passim. Zur „Dependenztheorie“ s. Berg-Schlosser / Müller-Rommel 2003: 23, Nohlen (in: ders. / Schultze 2002a): 181 unter „Dependencia-Theorien“. Die Pluralistischen Verbandstheorien und die Korporatismustheorien werden von Birlé und Wagner (2003: 119-121) besprochen. Zum modernisierungstheoretischen Schema s. Berg-Schlosser / Müller-Rommel 2003: 43 ff., sowie die Aufsätze in Nohlen / Schultze 2002a: 572-575. S. auch die Beiträge von Andreas Boeckh und Ekkart Zimmermann in: Berg-Schlosser / Müller-Rommel 2003.

die Theorien der sozialen Mobilisierung die Ursachen politischer Entwicklung. Ferner verdeutlichen sie den engen Zusammenhang von ökonomischer, sozialer und politischer Entwicklung. Ihre Schwäche wird aber damit erklärt, dass sie sich lediglich auf die Dynamik von Entwicklungsprozessen konzentrieren, ohne die Folgerungen für die Bedingungen politischer Stabilität und typische Entwicklungsschritte zu behandeln.

Huntington findet bei den Theorien des systemfunktionalistischen Modells und der psychischen und sozialen Mobilisierung schwerwiegende Mängel vor, denn die politische Entwicklung kann weder Bewegung auf einen bestimmten strukturellen Endzustand hin noch form- und ziellose soziale Dynamik sein. Obwohl mit der sozioökonomischen Entwicklung zusammenhängend, so Huntington, besitzt die politische Entwicklung eine eigene Dynamik mit spezifischen Erscheinungsformen. Außerdem lösen moderne Strukturen traditionellere Strukturen nirgends vollständig ab: auch die modernen westlichen Gesellschaften weisen traditionelle und moderne Elemente zusammen auf. Dies bedeutet, dass alle Gesellschaften in der Tat „Übergangsgesellschaften“ sind (s. Hartmann 1980: 32).

Deshalb entwirft Huntington ein Modell des politischen Systems (*Theorie der Modernisierung und Institutionalisierung*), das aus den folgenden fünf Elementen besteht. Sie wandeln sich in unterschiedlichem Tempo:

- 1) Kultur, d.h. gesellschaftlich herrschende Werte;
- 2) Struktur, also die Einrichtungen und Verfahren, mit denen politische Entscheidungen getroffen werden;
- 3) Gruppen sozialer und wirtschaftlicher Natur, welche politische Forderungen erheben und an politischen Entscheidungen teilnehmen;
- 4) Führer, d.h. die Mitglieder politischer Eliten;
- 5) Entscheidungen. Es handelt sich um die Regierungstätigkeit, die normativ und distributiv auf die Gesellschaft einwirkt.

Worum geht es nach dem Besagten einer Theorie des politischen Wandels? Eben darum, Beziehungen zwischen Wandlungsprozessen in der Kultur, den Gruppen, den Eliten und den politischen Entscheidungen einerseits und der Entstehung, Gestalt und Stabilität der politischen Struktur andererseits zu erklären. Die nicht-politischen ökonomischen Prozesse verursachen den politischen Wandel, beispielsweise die zunehmende Alphabetisierung, die größeren Bevölkerungsverschiebungen oder neue Abhängigkeiten. Je komplexer eine Gesellschaft ist, desto mehr braucht sie, um politische Konflikte zu überwinden, Institutionen, d. h. Einrichtungen und Verfahren, die von keiner Gruppe als Instrument zur Unterdrückung anderer Gruppen verstanden werden. Das bedeutet, dass die politischen Institutionen den Zustand der politischen Entwicklung einer Gesellschaft definieren. Der entscheidende Faktor für die Beurteilung der Unterschiede zwischen politischen Systemen ist also der Institutionalisierungsprozess. In diesem Sinne, so Huntington, kennzeichnen sich die Institutionen durch drei Eigenschaften: Das erste Merkmal ist ihre Anpassungsfähigkeit. Dies bedeutet, dass je mehr Herausforderungen sie besteht, je länger sie ihre Gründergeneration überlebt und je häufiger sie die Ausübung von bestimmten Funktionen wechseln kann, desto stabiler und überlebensfähiger sie ist. Mit dem Begriff „Autonomie“ wird die folgende Tatsache gemeint: je mehr soziale Gruppen sich mit einer Institution identifizieren, desto größer wird ihre Autonomie. Schließlich versteht man unter Kohärenz die Abstimmung der Erfüllung von Aufgaben auf mehrere Institutionen. Das spiegelt sich in der Stabilität der politischen Ordnung (s. Hartmann 1980: 33).

Nur in modernen Gesellschaften erfüllen die Institutionen drei Bedingungen:

- 1) Rationalisierung oder Anerkennung einer säkularen Autorität;
- 2) Differenzierung der politischen Struktur: Disziplinierung der Verwaltungshierarchie, Leistungskriterien in der Verwaltung, institutionelle Trennung von Normensetzung und Verwaltung;
- 3) Partizipationssteigerung, d.h. die Einbeziehung neuer sozialer Gruppen in politische Entscheidungen. Dies ist das dynamischste Element.

Diese drei Faktoren erlauben der modernen Gesellschaft, politische Stabilität zu sichern, aber der wichtigste Aspekt ist die Partizipation.

Gesellschaften im Übergang zur modernen Kultur sind fast die einzigen, die politisch instabil sind. Huntington erklärt diese Instabilität mit Hilfe einer vermuteten „Lücke“ zwischen einem begrenzten wirtschaftlichen Wachstum und der sozialen Mobilisierung. Es sind also nicht-politische, wirtschaftliche Prozesse die Quellen politischer Veränderungen. Diese Theorie der frustrierten sozialen Erwartungen und der mangelnden Aufstiegsmöglichkeiten als Antriebe der politischen Partizipation in Ländern ohne stabile Institutionen erklärt genauso Entwicklungen in anderen Ländern auf dem Weg zur postindustriellen Gesellschaft, wobei wir oft nicht von Forderungen nach Einkommensverbesserung Kenntnis nehmen, sondern eher von Forderungen beispielsweise nach bestimmten Maßnahmen der Außenpolitik oder Umwelt schützenden politischen Entscheidungen.

Hartmann (1980: 39, dort ausführlicher dazu) findet das Huntingtonsche Modell des politischen Systems und seiner Entwicklung dem Entwurf Almonds und der Theorie der sozialen Mobilisierung überlegen, „...da es die Phänomene politischen Wandels und politischer Stabilität überzeugender erklärt“. In Anbetracht der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Schwierigkeiten der neuen Staaten in Asien und Afrika, erklärte sich Huntington gegen die verbreitete Annahme, die aus Europa exportierten äußeren Attribute der Staatlichkeit könnten überall zur Geltung gebracht werden. Er fand auch keine überzeugenden Gründe für ein lineares Voranschreiten in Richtung auf staatliche Effizienz und Selbstbestimmung. „Mit seinen Bedenken – so Hartmann 2003: 45 - sollte Huntington Recht behalten“.

Die verschiedenen Theorien der politischen Entwicklung im Rahmen der Vergleichenden Politikwissenschaft tragen dazu bei, politische Phänomene in den nicht-westlichen Ländern des 20. Jahrhunderts zu erforschen. Der Vergleich zwischen unterschiedlichen Ländern, Systemen und Regionen ist möglich geworden und man kann damit die jeweiligen politischen Vorgänge besser erklären als durch die bloße Betrachtung von staatsrechtlichen Institutionen oder kulturellen Eigenschaften. Dabei bleiben Entwicklung und Strukturen Europas, es sei durch Analogie oder durch Abgrenzung, mehr oder weniger als Anhaltspunkte bestehen. Die Geschichte und die Merkmale des westlichen, europäischen Kulturkreises (ohne Lateinamerika) sind seit langem Objekt verschiedener eingehender Untersuchung. Man kann außerdem viele politische bzw. historische Entwicklungen über einen langen Zeitraum hinweg untersuchen und vergleichen, was zu festeren Hypothesen und Schlussfolgerungen führen kann.

Hartmann (1980: 49-51) hat aus den von ihm vorher ausführlich erörterten wichtigsten Entwicklungstheorien eine Reihe von Annahmen ausformuliert, die er als „Hypothesen-Konsens“ der Vergleichenden Politischen Systemforschung nennt. Es scheint uns sehr nützlich zu sein, uns zu erlauben, wörtlich diese Annahmen hier zu zitieren und damit diesen Abschnitt zu Ende zu führen. Er postuliert folgende Thesen:

- „1) Herausragendes Unterscheidungskriterium politischer Systeme ist die politische Struktur, d. h. Institutionen (Parteien, Parlamente, Kabinette, Bürokratien), Legitimations- und Repräsentationstechniken (Wahlen, Abstimmungen), Partizipationsmuster (Wahlverhalten, sozialer Protest, Gewalt als politische Kampfmittel, Verbändeverhalten).
- 2) Die Anpassungs- und Innovationsfähigkeit der politischen Struktur bestimmt die Stabilität eines politischen Systems.
- 3) Die politische Struktur ist nur eine von vielen Komponenten des politischen Systems, die miteinander zusammenhängen. Zum Minimalbestand des politischen Systems als politische Dimension der gesamten Gesellschaft gehören ferner die politische Kultur, d.h. Konsens oder Dissens über politische Werte, politische Gruppen, d.h. organisierte Verbände, religiöse und ethnische Gemeinschaften, Berufsgruppen, und schließlich die politische Struktur selber, d.h. Parlamente, Regierung, Verwaltung, Parteien, die über Werte und materielle Nutzenverteilung in der Gesellschaft entscheiden.
- 4) Politische Krisen stellen die Stabilität der politischen Struktur in Frage. Dieselben Faktoren, die politische Stabilität fördern, erklären in anderer Konstellation politische Instabilität.
- 5) Ökonomische Prozesse, die Veränderungen der Sozialstruktur bewirken, und die allgemeine Rezeption egalitärer Verteilungs- und Aufstiegsideale führen zur Partizipation neuer sozialer Gruppen und/oder zur Veränderung der Partizipationsformen; sie erweitern den Kreis und verändern den Modus der Einflussnahme von Bürgern auf das Regierungsverhalten.

- 6) Die Fähigkeit der politischen Struktur, sich veränderten Partizipationsformen anzupassen, hängt von den ökonomischen Ressourcen und von den in der politischen Elite und in der Bevölkerung dominierenden kulturellen Werten ab.
- 7) Politische Sozialisation als Bestandteil der politischen Kultur vermittelt den partizipierenden Gruppen persönliche und überlieferte historische Erfahrungen und Einschätzungen von der Aufnahmefähigkeit und -bereitschaft sowie von der Durchsetzungsfähigkeit und Beeinflussbarkeit der politischen Struktur. Die politische Kultur ist daher eine Komponente des politischen Systems, die maßgeblich darüber mitentscheidet, ob Partizipation in einer Weise ausgeübt wird, die die politische Struktur nicht überfordert.
- 8) Entscheidungen politischer Führer und Elitenkoalitionen, die die politische Struktur kontrollieren, stellen unabhängige Variablen politischer Krisen und politischer Stabilität dar. Die durch sie verkörperte Autonomie wird unter den einschränkenden Randbedingungen a) der Zeit, Energie und der normativen und materiellen Ressourcen der Eliten, b) des ökonomischen Wachstums und c) der Partizipation von Gruppen wahrgenommen, die eine bestehende politische Ordnung grundsätzlich stützen oder ablehnen, und anderen Gruppen, die herrschende Elitenkoalitionen stützen oder gegen sie opponieren.
- 9) Die Einbeziehung des politischen Systems in das regionale und internationale Staatensystem ist ein weiterer maßgeblicher Faktor politischer Stabilität“.

3.2 Methodische Grundlagen

3.2.1 Die vergleichende Methode

Der systematische Vergleich von untersuchten Fällen ist eine Methode zur Kontrolle unserer Verallgemeinerungen oder Aussagen wie „wenn... dann...“, wie wir in Anlehnung an Sartori (3.1.2; s. a. Nohlen 2002i) festgestellt haben. Es ist eine Methode unter anderen und, obwohl nicht sehr „mächtig“ (so Sartori), hat sie eine breitere Reichweite als andere Methoden. Der zitierte italienische Politologe unterscheidet nach abnehmender Kontrollfähigkeit vier wissenschaftliche Überprüfungsinstrumente. Die erste – und mächtigste davon – ist die experimentelle Methode; die zweite ist die statistische; dann folgen die vergleichende und schließlich die historische Methode, die schwächste von allen (vgl. Lijphart 1971, zit. bei Nohlen 2002i: 1022).

Von der ersten Methode kann man in der Politikwissenschaft schwer Gebrauch machen, genauso wie in den anderen Sozialwissenschaften, mit Ausnahme der Psychologie. Die statistische Methode, sehr verbreitet in der Wirtschaftswissenschaft und selten eingesetzt in der Politologie, ist im letztgenannten Fall auch nicht leicht anzuwenden (s. dazu Hartmann 1980: 53, 54). Die historische Methode weist wenige Kontrollkraft auf und findet in der Politikwissenschaft dementsprechend wenig Gebrauch, zu Unrecht, wie der florentinische Professor erklärt. Man kann z.B. die historische Kontrolle als untergeordnete Hypothese einsetzen, denn sie ist, ihrem Wesen nach, ein diachronischer Vergleich. Die historische (vergleichende) Methode ist auch ein Mittel der Politikwissenschaft, um die Zuverlässigkeit von Hypothesen und Konzepten überprüfen zu können (s. dazu Hartmann 1980: 54).

Das klassische Experiment ist eine Art *a priori* Kontrolle. Dabei geht es um eine Vorgehensweise, die in der Politikwissenschaft unbrauchbar, oft unmöglich und vielleicht sogar unter Umständen moralisch fragwürdig ist. Wie könnten in der Politologie Erkenntnisse über Grund-Folge Wirkungen oder über probabilistische Zusammenhänge auf der Basis kontrollierter, wiederholbarer Experimente erfolgen? Dem Politologen steht also als Hilfsmittel die vergleichende Methode zur Verfügung, eine Art *a posteriori* Kontrolle (so Lijphart), wenn das Experiment nicht möglich ist oder wenn uns treffende und genügende Daten fehlen (Aarebrot / Bakka 2003: 62; Schmidt 2003: 262; s. dazu Sartori 1998: 247, 262). Die vergleichende Methode kann demzufolge als der sozialwissenschaftliche Ersatz für das Experiment verstanden werden, sie ist eine Alternative zum Experiment. Das ist der Grund dafür, warum der Vergleich in der Politikwissenschaft angesagt ist, sei es, um etwas zu verifizieren, sei es, um etwas zu falsifizieren (Aarebrot / Bakka: ebenda; Nohlen 2002i: 1022, 1020). Die Anwendung des Vergleichs als Methode ermöglicht einerseits das Kriterium bewertender

Interpretation von empirischen Befunden zu bilden und andererseits eine vergleichende Auswertung der empirischen Ergebnisse zu entwickeln (Nohlen 2002i: 1021; Hartmann 1980: 51 f.).

Wir müssen uns davor hüten, die Vergleichende Politikwissenschaft als Teilgebiet der Disziplin mit dem Vergleich als Methode gleichzusetzen (Berg-Schlosser / Müller-Rommel 2003: 14). Es gibt mehrere Gründe dafür. Erstens, weil auch andere Zweige der Politikwissenschaft vergleichend arbeiten können. Historiker betreiben beispielsweise auch gerne Forschungen mittels des Vergleichs. Zweitens, weil sich die Vergleichende Politikwissenschaft, zumindest ergänzend, auch anderer Methoden bedienen kann. Wenn wir noch hinzufügen, dass der Begriff „vergleichende Methode“ oft mit anderen Begriffen verwechselt wird – beispielsweise mit „Vergleich“ oder mit „vergleichender Analyse“ –, können wir verstehen, warum seine Bedeutung „außerordentlich vielfältig“ ist (Nohlen 2002i: 1021). Außerdem bestehen Unterschiede zwischen der vergleichenden Methode im engeren Sinne (z.B. das „Quasi-Experiment“) und anderen komparativen Arbeitsweisen, wie den vergleichenden makro-qualitativen und den quantitativen Untersuchungen (s. ausführlicher dazu Berg-Schlosser 2003: 103-152; Niedermayer / Widmaier 2003: 77-101). Oft wird zwischen verschiedenen vergleichenden Methoden unterschieden und sogar die Fallanalyse als eine Methode der vergleichenden Untersuchung betrachtet. Nohlen macht deswegen darauf aufmerksam, mit der Entscheidung des Forschers, vergleichend zu arbeiten, sei das methodologische Problem lange noch nicht gelöst, sondern es beginne erst die „methodenbewusste“ Überlegung.

Die vergleichende Methode als systematisches Verfahren umfasst alles, was dem methodischen Programm der vergleichenden Politikwissenschaft zur Verfügung steht (s. Nohlen: ebenda und Aarebrot / Bakka 2003: 57). Wir sprechen hier von einem systematischen, planmäßigen vergleichenden Verfahren zur Erzielung von politikwissenschaftlichen Erkenntnissen. Es ist das so genannte engere Grundverständnis, während das umfassendere der einfache Vergleich ist. Die vergleichende Methode im engeren Sinne beschäftigt sich mit der Frage nach kausalen Zusammenhängen und versucht, bestimmte Faktoren zu isolieren, die als Ursache eine Wirkung hervorrufen. Dabei betrachtet man diese Faktoren als unabhängige Variable, während die Wirkungen die abhängigen Variablen bilden (Nohlen 2002i: 1022).

Der Frage der Relevanz der vergleichenden Untersuchungen wird weiter unten näher nachgegangen. Wir können inzwischen aber sagen, dass eine Arbeit relevant ist, wenn beispielsweise versucht wird, eine Hypothese zu widerlegen, eine Behauptung erstmals systematisch zu überprüfen oder neue Informationen zu gewinnen bzw. zu verarbeiten (s. Hartmann 1980: 54).

Der Vergleich von komplexen sozialen und politischen Phänomenen bildet die Grundlage für die Bildung politikwissenschaftlicher Begriffe, die nicht an Einzelfällen orientiert sind (Nohlen: ebenda). Es ist möglich, Vergleiche von großräumigen Gebilden anzustellen, wie beispielsweise politischen Systemen, aber auch von Segmenten davon, wie politischen Parteien. Der Vergleich kann nicht nur zwischen soziokulturell ähnlichen Staaten unternommen werden, was die Zahl der vergleichbaren Fälle erweitert, vor allem wenn die Untersuchung sich auf wenige Variablen bzw. auf wenige Funktionen beschränkt. Wenn die Kontextvariablen vernachlässigt werden, kann der vergleichende Forscher die Zahl der Studienobjekte ebenfalls erhöhen (Nohlen 2002i: 1024).

Für die vergleichende Methode ist die Arbeit von John Stuart Mill *A System of Logic*, zuerst erschienen 1843, von tiefgründiger Bedeutung. Er unterschied zwischen der „Differenzmethode“ und der „Konkordanzmethode“. Die erste Arbeitsweise bedeutet, dass man durch den paarweise systematischen Vergleich möglichst ähnlicher Fälle die jeweils entscheidende Differenzvariable herausarbeitet. Dabei wird Unterschiedlichkeit in den operativen Variablen (d.h. in den erklärenden und auch in den zu erklärenden Variablen) und Homogenität in den Kontextvariablen vorausgesetzt. Dieses Verfahren weist also einen „quasi-experimentellen“ Charakter auf. Die Konkordanzmethode versucht ihrerseits, beim Vergleich verschiedener Fälle jeweils spezifischer Faktoren auszusondern und einen Kernbereich von Gemeinsamkeiten zu ermitteln. In diesem Fall geht man von Ähnlichkeit in den operativen Variablen und Heterogenität in den Kontextvariablen aus. Dabei beziehen sich die Begriffe „Differenz“ und „Konkordanz“ auf die operativen Variablen, während „Heterogenität“ und „Homogenität“ sich auf die nicht zu untersuchenden Kontextvariablen beziehen. Dies bedeutet aber nicht, dass die nicht untersuchten Kontextvariablen überhaupt keine Wirkung auf die abhängigen Variablen ausüben können (s. unten).

Das Problem von beiden Verfahren – Differenz- und Konkordanzmethoden – besteht darin, dass die Vergleiche im engeren Sinne sich in der Politikwissenschaft normalerweise mit einer sehr großen Zahl von möglichen Variablen und mit einer relativ eng begrenzten Zahl von Fällen beschäftigen. Wir

wollen damit sagen, dass die Reichweite sinnvoller Vergleiche beschränkt ist, während die Zahl der in Frage kommenden Variablen überaus groß sein kann. Es gibt relativ wenige Staaten, die unter den gleichen Bedingungen untersucht werden können. Die demokratischen Industriestaaten Europas oder Nordamerikas erlauben in diesem Sinne bessere Beobachtungsmöglichkeiten, ihre Institutionen können über längere Zeitspannen hinweg analysiert werden und es ist einfacher, an eine umfassendere Ansammlung von Information zu gelangen als in den so genannten „Entwicklungsländern“. Aus vielen Gründen ergibt sich eine freie wissenschaftliche Untersuchung beispielsweise in autoritären und totalitären Staaten als schwierig (s. Berg-Schlosser / Müller-Rommel 2003: 17; Hartmann 2003: 45). Es ist auch klar, dass westliche Wissenschaftler sich zuerst mit der Realität und der Geschichte fremder Länder und Kulturkreise vertraut machen müssen, da die Weltanschauung, viele politische Phänomene, Deutungs- und Verhaltensschemata stark von der Analyse und der Realität westlicher Länder abweichen (s. Hartmann 2003: 46-47, 56).

Außer diesen systematisch vergleichenden Ansätzen ist die Rede auch von den „konfigurativen“ Vorgehensweisen. Sie beschränken sich üblicherweise auf die intensive und möglichst ausgedehnte Erfassung eines Einzelfalles, was aber nicht unbedingt bedeutet, dass sie sich nur auf die einfache Beschreibung eines Phänomens konzentrieren. Lijphart empfahl die Beschäftigung mit der Einzelfallstudie, um das Problem der begrenzten Fallzahl zu umgehen und –falls die Methodik dementsprechend angelegt wird– vergleichende Folge- und Parallelstudien zu erleichtern (Hartmann 2003: 46). Mittellösungen zwischen konfigurativen Beschreibungen und systematisch vergleichenden Untersuchungen sind durchaus möglich (s. dazu Berg-Schlosser / Müller-Rommel 2003: 17-18).

Ein wichtiger Teil der vergleichenden Forschung ist die Ermittlung des „Umfeldes“ der Politik. Dies bedeutet, dass die verschiedenen gesellschaftlichen Grundlagen politischer Systeme untersucht werden, und zwar wirtschaftlicher, politisch-kultureller, sozialstruktureller und religionssoziologischer Natur (Berg-Schlosser / Müller-Rommel 2003: 18).

Nach den Beziehungen zwischen Studienfällen und Variablen gibt es drei Formen der Darstellung von empirischen Befunden:

- 1) Die *Beschreibung* ist die Untersuchung von einem Fall in Anbetracht aller relevanten und verfügbaren Variablen, damit die spezifischen Merkmale des Falles hervorgehoben werden.
- 2) Die *Klassifikation* ist die Untersuchung aller relevanten und verfügbaren Fälle, unter Beleuchtung jeweils einer Variable, um die Studienfälle nach ihrer Eigenschaften oder Beziehungen einzuteilen. Beschreibungen und Klassifikationen können als Ausgangspunkte oder Resultate vergleichender Forschungen von Bedeutung sein.
- 3) Als *vergleichende Analyse* verstehen wir die „...systematische Untersuchung einer optimalen Fallzahl mit einer sorgfältig eingegrenzten Reihe von Variablen“. Sowohl die Anzahl der Fälle als auch die Beschränkung der Variablen werden durch den theoretischen Ausgangspunkt der Forschung bestimmt. „Diese Darstellungsform stellt den ‚eigentlichen‘ Vergleich dar“. Für eine vergleichende Forschungsarbeit sind zwei Voraussetzungen notwendig: das Vorhandensein von mindestens zwei Variablen und die Existenz von wenigstens zwei Fällen (Aarebrot / Bakka 2003: 58-59; Nohlen 2002b: 407).

Der vergleichenden Untersuchung sind die Auswahl und die Operationalisierung von Variablen wichtiger als die einfache Einbeziehung aller Variablen.⁸ Das hat zu bedeuten, dass die Auswahl der Fälle gut begründet sein soll, anstatt zu versuchen, allen möglichen Merkmalen des zu untersuchenden Objekts nachzugehen. Die Auswahl der betreffenden Studienfälle ist einer der entscheidenden Schritte einer Forschungsarbeit, sie muss nach gut überlegten Kriterien getroffen werden (so Dogan und Pelassy 1981, zit. bei Nohlen 2002i: 1023). Diese Kriterien, nach Objekt bzw. Objektbereich, Kontext, Zeit oder Raum, sind die Zahl der Fälle und das Verhältnis von Kontextvariablen und operativen Variablen. Man kann sich mehrere Studienobjekte aussuchen oder lediglich zwei. Im ersten Fall beschränken sich aber normalerweise die qualitativen Elemente der Untersuchung. Welches von beiden Kriterien die jeweilige Forschung leiten soll ist von Fall zu Fall zu entscheiden (Nohlen: ebenda).

⁸ Unter „Operationalisierung“ versteht man den Prozess, „... in welchem theoretische Begriffe zu deskriptiven Zwecken in der Weise definiert werden, dass die Sachverhalte, auf die sich die theoretische begriffe beziehen, empirisch beobachtbar und messbar werden“ (Nohlen, in: ders. / Schultze 2002: 598 unter „Operationalisierung“).

Es muss daran erinnert werden, dass man in der Vergleichenden Politikwissenschaft eher mit einer relativ kleinen Anzahl von Fällen und einer größeren Anzahl von Variablen arbeitet. Wenn aber die Variablen zu zahlreich und die Zahl der Fälle zu gering sind, schränken sich die Möglichkeiten ein, zu bedeutenden Aussagen zu gelangen. Großräumige Gebilde wie Staaten, Gesellschaften oder ganze politischen Systeme sind oft unsere Studienfälle, ihre Zahl ist begrenzt – zumindest die Zahl der jeweils vergleichbaren Studienfälle –, ihre Struktur komplex und die Auswahl fällt dementsprechend schwer, vor allem wenn generalisierende Aussagen angestrebt bzw. überprüft werden sollen. Es ist deshalb ratsam, wie oben schon erwähnt, die Fallzahl so weit wie möglich zu erhöhen – z.B. durch die Verwendung von historischen Fällen – und die Zahl der Variablen zu verringern, beispielsweise durch Eingrenzung auf „Schlüsselvariablen“, durch eine Kombination verschiedener Variablen oder durch die Entwicklung von als Zusammenfassung von Variablen gedachten „Indices“ (Aarebrot / Bakka 2003: 60-61; Nohlen 2002i: 1023).

3.2.2 Zweck, Zeit und Raum ⁹

Um eine vergleichende Studie durchführen zu können, muss der Politologe nach bestimmten Hinsichten seine Entscheidungen treffen, wie beispielsweise nach Objektbereich, Zweck, Zeit und Raum seiner Überlegungen. Auf den Objektbereich wurde bereits aufmerksam gemacht und von einem auch wichtigen Element, dem Kontext, wird noch die Rede sein. In der Logik der vergleichenden Methode wird vor allem auf drei Zwecke der Untersuchung großer Wert gelegt:

- 1) erstens macht diese Methode bisher Unbekanntes vom Bekannten her verständlich, sei es durch Analogie, durch Ähnlichkeit oder durch Kontrast – es ist der „pädagogische Vergleich“.
- 2) Zweitens besteht ein Zweck darin, das Besondere hervorzuheben und auf neue Entdeckungen hinzuweisen – es ist der „heuristischer Vergleich“.
- 3) Drittens kann der vergleichende Forscher durch Betonung der Differenz systematisieren – es ist der „systematisierende Vergleich“. Die Besonderheit des untersuchten Falls wird dabei als Spezifität verstanden, nicht als Einzigartigkeit.

Nach der Feststellung des Zweckes einer nach den Grundsätzen der vergleichenden Methode durchgeführten Forschung kann nach einer der folgenden Zeitbeziehungen die Arbeit angelegt werden:

- 1) Nach dem diachronen, auch longitudinalen oder Zeitverschiedenen Vergleich, der hauptsächlich innerhalb eines Landes durchgeführt wird. Der Wissenschaftler steht hier vor einer kleinen Zahl von Fällen, die Kontextvariablen bleiben relativ konstant.
- 2) Nach dem synchronen, auch horizontalen oder Zeigleichen Vergleich. In der Regel zwischen Ländern durchgeführt, aber auch innerhalb eines Landes, etwa zwischen Gebietskörperschaften. Hierbei ist die Zahl der Studienobjekte veränderlich, die Kontextvariablen sind schwieriger zu kontrollieren, so dass man nach homogenen Fällen suchen oder die Fälle nach geographischen Gesichtspunkten reduzieren muss (d.h. mittels des so genannten *area approach*- Ansatzes).
- 3) Eine komparative Studie kann auch nach dem Zeitversetzten Vergleich erfolgen, einer Mischform der oben erklärten diachronen und synchronen Vergleichsdimensionen. Dabei ist die Zahl der Fälle normalerweise gering, meist binär, und die Kontextvariablen sind normalerweise kontrollierbar.

Zuletzt kann der vergleichende Wissenschaftler von einem der folgenden vier Vergleichsräume für seine politische Studie Gebrauch machen:

- 1) Der erste ist der staatliche Raum. Es handelt sich dabei um das am häufigsten gewählte Studienobjekt, deswegen spricht man von einer „Neigung“ (*nation-bias*).
- 2) Es besteht auch die Möglichkeit, intrastaatlich zu vergleichen. Die zu untersuchenden Fälle ergeben sich durch die politischen Ebenen oder durch soziokulturell-historische Gebiete.

⁹ In den anschließenden Ausführungen schreiben wir nach Nohlen 2002i: 1024-1025, zum Teil auch nach Grosser, zit. bei Nohlen, ebenda.

- 3) Der Untersuchung steht drittens die suprastaatliche Analyse zur Verfügung. Dies bedeutet, dass internationale Regionen, Integrationsflächen oder Homogenitätsräume erforscht werden können.
- 4) Schließlich haben wir den sehr breiten, so genannten weltgesellschaftlichen Raum. Nach diesem Ansatz durchgeführte Forschungen beschäftigen sich mit weltumfassenden Phänomenen, auch unter Heranziehung von zeitversetzten Vergleichsverfahren.

Die Kombination von verschiedenen räumlichen Einheiten ist durchaus möglich, was uns beispielsweise die Untersuchung vom „Intranation - Internation - Vergleich“ deutlich macht.

3.2.3 Gegenstand und Verfahren

Der Vergleich einerseits und die Überprüfung bzw. Bewährung von Hypothesen andererseits ebnen in der Regel den Weg zur wissenschaftlichen Erkenntnis, unter Berücksichtigung verschiedener Randbedingungen. So gilt eine Hypothese als gesichert, wenn sie durch die Anwendung auf verschiedene Sachverhalte und durch die vergleichende Auswertung der Ergebnisse bestätigt wird. Andernfalls wird sie widerlegt.

Aber die Vergleichende Politikwissenschaft, die ihre Ziele mittels der vergleichenden Methode verfolgt, geht über diesen allgemeinen Vergleich hinaus. Sie kennzeichnet sich durch die vergleichende empirische Prüfung von Konzepten über die Eigenschaften und die Entwicklung politischer Systeme. Man vergleicht staatsübergreifende Konfigurationen von Variablen. Die Studienobjekte sind Staaten, d.h. Variablenkomplexe, die nach dem Ausgangspunkt der zugrunde gelegten Theorie des untersuchten politischen Systems in besonderer Weise definiert sind. Man kann auch einzelne Variablen bzw. „Eigenschaften“ politischer Systeme aussuchen, die den Objektbereich des Vergleichs definieren, wobei die Abhängigkeit dieser Variablen von der Konfiguration der restlichen Systemvariablen zu berücksichtigen sind (Hartmann 1980: 51-52).

Von den etwa 190 Staaten der Welt kommen relativ wenige für eine wissenschaftliche vergleichende Analyse in Frage. Die Gründe dafür sind bedeutend, denn die Quellenlage der einzelnen Studienfälle kann sehr unterschiedlich sein, bestimmte Konzepte und Fragestellungen sind nicht immer in der gleichen Art und Weise anzuwenden oder gewisse historische Bedingungen können die Gewinnung neuer Erkenntnisse verhindern (s. Hartmann 1980: 52).

Ziel der Vergleichenden Politikwissenschaft ist die Aufdeckung empirischer Beziehungen zwischen Variablen (so Lijphart 1971, zit. bei Hartmann 1980: 53). Variablen sind theoretische Konstrukte, sie zielen darauf ab, bestimmte Eigenschaften eines politischen Systems zu einem Konzept zusammenzubinden. Wenn die Existenz dieser Eigenschaften in einigen politischen Systemen festgestellt und in anderen dagegen vermisst wird, können so genannte „Objektklassen“ entstehen. Innerhalb dieser Objektklassen kann der vergleichende Forscher Messungen vornehmen (so Sartori 1970, zit. bei Hartmann 1980: 53). Sowohl Variablen als auch Objektklassen werden durch Entscheidungen festgelegt.

Die Bildung von Variablen stellt die Komparatistik vor ein wesentliches Problem, denn es wird dadurch entschieden, über welche Aussagekraft unsere Messungen für die Erklärung der Unterschiede zwischen politischen Phänomenen verfügen. Die Tatsache, dass sich einige untersuchte abhängige Variablen verändern, während gleichzeitig die anderen unverändert bleiben, gibt uns die Möglichkeit der wissenschaftlichen Kontrolle von Hypothesen. Aus dem Umstand der geringen Anzahl der in Frage kommenden Studienfälle ergeben sich die folgenden Postulate an die vergleichende Methode (nach Hartmann 1980: 54-55, mit Literaturhinweisen):

- 1) Die Konstruktion der Variablen muss erstens gewährleisten, dass nur durch wichtige gemeinsame Merkmale gekennzeichnete Staaten für den Vergleich herangezogen werden. Dies bedeutet, die isolierte Analyse der einzelnen Gemeinschaften der untersuchten Fälle wird besser, je größer ihre Gemeinsamkeiten sind. Dadurch wird auch die Nachprüfung der Kausalbehauptungen erleichtert.
- 2) Zweitens ist von einer „Sparsamkeitsregel“ die Rede, wenn dem vergleichenden Politologen begrenzte Zeit, Energie und Finanzmittel zur Verfügung stehen. Das hat zu bedeuten, dass lediglich jene Hypothesen und Forschungsgebiete empirisch überprüft werden sollen, für die Relevanz zu vermuten ist.

- 3) Bei dem dritten Postulat handelt es sich um die Notwendigkeit, die Gültigkeit von Hypothesen und Konzepten in der Vergangenheit, in der Gegenwart und in der Zukunft unter Beweis zu stellen. Die Anwendung des historischen Vergleichs erweist sich hierbei als sehr nützlich.
- 4) Das vierte und letzte Postulat besagt, dass die vergleichende Methode nur für die Überprüfung von probabilistischen Hypothesen eingesetzt werden kann: „...Universelle Hypothesen werden bereits durch den Nachweis eines einmaligen Versagens falsifiziert. Probabilistische Hypothesen müssen sich nicht an jedem Beispiel bewähren; ihr analytischer Wert mindert sich erst dann, wenn sie als Erklärung häufig versagen; sie werden beibehalten, solange sie mit hoher Wahrscheinlichkeit zutreffende Erklärungen liefern“.

Die vergleichende Politikwissenschaft benötigt einfache und vereinfachte Variablen, oder auch solche, die aus mehreren zu einer einzigen zusammengefügt werden. Der Grund dafür ist ihr größerer Anwendungsbereich, d.h. sie erfassen und erklären eine größere Zahl von Vergleichsfällen. Komplizierte Variablen haben dagegen Schwierigkeiten, dieses Ziel zu erreichen, so dass ihr Anwendungsbereich enger begrenzt ist. Das ist für die Komparatistik äußerst wichtig, denn sie braucht wenige, aber möglichst erklärungsfähige Schlüsselvariablen, um eine möglichst große Zahl von Vergleichsfällen zu erfassen. In der Regel gilt, je mehr Objekteigenschaften eine Variable beschreibt, desto geringer ihr Anwendungsbereich und umgekehrt (Hartmann 1980: 55). Die Reichweite der vergleichenden Studie ist nun unser Ausgangspunkt. Es geht darum, den Umfang der untersuchten Einheiten zu wählen. Deswegen hat Sartori einen „mittleren Weg“ zwischen beide Optionen angestrebt, was bedeutet, dass man gleichzeitig die *Intensität* des Vergleichs mindern und seine *Ausdehnung* steigern muss. Das erreicht der vergleichende Politikwissenschaftler mit Hilfe einer so genannten „Abstraktionsskala“ (s. Sartori 1998: 291 ff.). Wir wollen nun dieses Verfahren beschreiben.

Wir haben auf einer Seite die Ausdehnung eines Konzeptes, d.h. die Bezeichnung oder die Bedeutung eines Wortes (das heißt auch Extension, Ausweitung oder Denotation); auf der anderen Seite haben wir die Intensität oder *Intension* (nicht Intention!), auch Konnotation genannt, mithin den Gegensatz zu „Extension“. Sartori geht von folgender Definition aus: „Die Extension eines Wortes ist die Objektklasse, auf welche sie sich anwendet; die Intension eines Wortes ist die Gesamtheit der *Eigenschaften*, die feststellen, auf welche Objekte dieses Wort anwendbar ist“ (nach Salmon 1963, zit. bei Sartori 1998: 293). Die Denotation ist folglich die Gesamtheit der Objekte oder Ereignisse, auf die man das Wort anwendet; die Konnotation ihrerseits bedeutet die Gesamtheit der Eigenschaften, die ein Objekt besitzen muss, um in die Denotation des Wortes aufgenommen werden zu können.

Man kann also auf der Abstraktionsskala hinaufsteigen, denn die Ausdehnung eines Begriffes nimmt im Verhältnis zur Minderung seiner Intensität zu. Das hat zu bedeuten, je breiter ein Begriff, desto ungenauer wird er. Er kann zwar überall anwendbar sein, aber seine Bedeutung nimmt ab. Ganz oben auf der Skala, bei einem hohen Abstraktionsniveau, haben wir eben diese *universellen* Kategorien, überall (geographisch gesehen) und immer (historisch gesehen) anwendbar. Hierbei hat der Forscher die Intensität oder Konnotation um die Denotation oder Ausdehnung geopfert. Bei diesem Fall ist eine empirische Überprüfung kaum möglich. Die *generellen* Kategorien sind in der Mitte der Abstraktionsskala zu finden. Bei ihnen stellt man ein gewisses Gleichgewicht zwischen Intension und Extension fest, zwischen Intensität und Ausdehnung; sie neigen dazu, die Ähnlichkeiten der zu vergleichenden Objekte auf Kosten von ihren Verschiedenheiten hervorzuheben. Diese Fälle sollen Verallgemeinerungen und empirische Überprüfungen ermöglichen. Schließlich gelangen wir zum niedrigsten Abstraktionsniveau, wo sich *konfigurative* Kategorien – sie werden auch „idiographisch“ genannt – und kontextuelle Definitionen befinden. Im diesem Fall bevorzugt man eine sehr genaue Konnotation oder Intensität unter Vernachlässigung der Ausdehnung oder Denotation, die Unterschiede ragen dementsprechend hervor. Die Intensität bezieht sich auf einen sehr individuellen Fall, die Begriffe sind kontextbedingt und die Variablen erklären lediglich diesen Fall (Sartori 1998: 294-295; Nohlen 2002i: 1028; Hartmann 1980: 55-56).

Die universellen Begriffe können bei *inter-area*-Vergleichen eingesetzt werden (*area*-übergreifend), wo heterogene Kontexte den Anwendungsbereich bilden und globale Theorien überwiegen. Die Abstraktionsebene ist hoch (größte Ausdehnung).

Die generellen Begriffe können bei *intra-area*-Vergleichen eingesetzt werden (innerhalb einer *area*), wo homogene Kontexte den Anwendungsbereich bilden und Theorien von mittlerer Reichweite überwiegen. Die Abstraktionsebene ist auch von mittlerer Reichweite.

Die idiographischen oder konfigurativen Begriffe werden für Fallstudien verwendet (Einzelfallbeschreibungen), die Theorien sind von geringer Reichweite und dienen dazu, Hypothesen zu kontrollieren bzw. zu bilden (Sartori 1998: 300; Nohlen 2002i: 1029, Tabelle 16). Die Abstraktionsebene ist gering.

Der Wissenschaftler muss sich also zwischen einer erklärenden Reichweite und einer beschreibenden Genauigkeit entscheiden, denn eine zu breite Aussage erklärt mehr und beschreibt weniger. Ihr „informativer Inhalt“ (so Allardt, zit. bei Sartori 1998: 302) ist dementsprechend niedriger. Falls wir zu hoch auf der Abstraktionsskala sind, können unsere Aussagen nicht mehr falsifiziert werden.

Bei dem niedrigsten Niveau, der Einzelfallbeschreibung oder konfigurativer Studie, kann man definitionsgemäß nicht vergleichend arbeiten. Es gibt aber die Möglichkeit, eine konfigurativ-vergleichende Analyse zu unternehmen, z.B. im Fall von Regierungssystemen, wobei das spezifische Strukturmuster des Regierens auf formal-institutionelle, organisatorisch-strukturelle und politisch-kulturelle Merkmale der jeweiligen politischen Systeme zurückführen kann (Hartmann 1980: 55-56; Birle / Wagner 2003: 119).

Ein weiterer, wichtiger Punkt bezieht sich auf die Steigerung der Anwendungsbereiche von Hypothesen. Dazu können historische Vergleichsstudien von Nutzen sein und die auf die gegenwartsbezogenen Objekte angelegten Variablen müssen vereinfacht werden. Die Analyse soll sich außerdem auf Schlüsselvariablen konzentrieren (Hartmann 1980: 55).

Schließlich wenden wir uns den Arten von Variablen zu, nachdem wir die Zuordnung von Variablen, Begriffen und Fällen erörtert haben. Jede vergleichende Studie muss sich zuerst mit der Bestimmung der abhängigen Variablen beschäftigen. Eine Variable kann jeder soziopolitische Tatbestand sein, von einfachen statistischen Größen beginnend bis hin zu komplexeren sozialen Prozessen. Jede abhängige Variable muss begründet und operationalisiert werden – ihre Messgröße muss festgestellt oder ihre Verwendung begründet werden. Um diese oft schwierige Operationalisierung der Variablen zu erleichtern, sind normalerweise drei Arten von Variablen zu verwenden (nach Aarebrot / Bakka 2003: 66-67):

- 1) einfache Messgrößen, beispielsweise statistischer Art;
- 2) komplexere Indikatoren, die aus verschiedenen einfachen Variablen abgeleitet werden können, wie das Konzept „politische Stabilität“;
- 3) schließlich die multidimensionalen Begriffe, wie die „politische Kultur“. Sie heißen so, weil sie sich aus einfachen Variablen (z.B. Wahldaten) und aus nicht messbaren „qualitativen“ Aspekten eines politischen Systems zusammensetzen (wie die Traditionen).

3.2.4 Der Kontext

Ein politisches Phänomen kann nicht unabhängig von einer bestimmten geschichtlichen Situation verstanden werden, es steht in einer ständigen Beziehungen zu zahlreichen Faktoren unterschiedlicher Natur. Die Konstellation der verschiedenen kulturellen, politischen, geschichtlichen und sozialen Rahmenbedingungen kann sehr vielgestaltig sein, und ihre Zusammensetzung variiert je nach Ort und Zeit. Daraus ergibt sich, bei der Planung notwendiger Reformen und der möglichen Übernahme von Problemlösungen anderer Länder, diese wichtigen soziokulturellen Eigenschaften und die geschichtlichen und politischen Erfahrungen und Traditionen des untersuchten politischen Systems unbedingt mit zu berücksichtigen.¹⁰ Das ist von entscheidender Bedeutung, wenn man beispielsweise bestimmte Problemlösungsmodelle aus relativ homogenen Gesellschaften in heterogeneren Kontexten zu verwirklichen versucht, wie den Föderalismus oder ein bestimmtes Wahlsystem. Es kann dann geschehen, dass die gleichen Maßnahmen andere Wirkungen hervorrufen als im Herkunftsland, die

¹⁰ S. ausführlich u.a. Grotz 2002: 442; Nohlen 2004: 55 f.; Aarebrot / Bakka 2003: 61; Hartmann 2003: 53-54, hier u.a. auch über die Beziehung zwischen Kontextanalyse und Handlungstheorie.

sogar die Lage verschlechtern. Daher hält Grotz es für angebracht, selbst in vielen Fällen bereits bestätigte und bewährte Kausalzusammenhänge stets zu überprüfen, wenn sie auf andere Länder oder Entwicklungsphasen übertragen werden sollen, d.h. wenn sie unter anderen Kontextbedingungen eingesetzt werden. Ein ähnliches Problem kann auch entstehen, wenn man nur die formalen Institutionen berücksichtigt, so dass die vorhergesehenen und angestrebten Ergebnisse nicht zustande kommen, weil man den verschiedenen Kontextbedingungen die notwendige Aufmerksamkeit nicht geschenkt hat. Die rechtzeitige Kontextanalyse, die Untersuchung der drei Dimensionen der Politik (der formalen, prozessualen und inhaltlichen) und die Heranziehung von Theorien mittlerer Reichweite stehen in diesen Fällen dem vergleichenden Politologen zur Verfügung, um erfolgreiche Übertragungen und Anpassungen zu erleichtern.

Ein weiterer nicht zu vernachlässigender Schritt besteht darin, dass der Forscher festzustellen hat, ob der Kontext, d.h. die Gesamtheit der Rahmenbedingungen der untersuchten Variablen, homogen oder heterogen ist, was wir bereits behandelt haben. Es ist dabei aber wichtig zu erwähnen, dass wir vollkommen homogenen bzw. vollkommen heterogenen Kontextbedingungen einer politischen Gegebenheit in der Realität nie begegnen würden. Sie bleiben auch nicht immer unverändert, denn sie sind nicht immer konstant. Außerdem ist es durchaus möglich, dass die nicht untersuchten Kontextvariablen die abhängige Variable jedoch beeinflussen. Dies kann in direkter Weise geschehen, aber auch in indirekter Form, wenn z.B. die Kontextvariablen auf die als unabhängig betrachteten Variablen einwirken. Daher ergibt sich die Wichtigkeit der Überprüfung möglicher Wirkungen des Kontextes auf die in Frage kommenden erklärenden Variablen (s. dazu Nohlen 2002i: 1025, 1029-1030).

Es sei ausdrücklich daran erinnert, dass es in der Vergleichenden Politikwissenschaft ratsam ist, Forschungsmodelle zu entwerfen, die von möglichst allgemeingültigen und auf wenigen erklärenden Variablen basierenden Erklärungen ausgehen (s. dazu Grotz: ebenda). Schließlich: Die Heterogenität der Kontextvariablen kann unter Umständen zu groß für unser Untersuchungsvorhaben sein. In diesem Fall kann man vom Vergleich funktionaler Äquivalente Gebrauch machen (s. Nohlen 2002i: 1024; Berg-Schlosser / Stammen 1992: 129 – 130).

3.3 Politikwissenschaft und Kultur

3.3.1 Die Dimensionen des Politikbegriffes

Unsere vorliegende vergleichende Untersuchung der Kulturpolitik in Deutschland und in Mexiko darf nicht nur auf der Ebene der formalen Rahmenbedingungen durchgeführt werden. Um zuerst die Ursachen der Unterschiede zwischen beiden Modellen und anschließend die Möglichkeiten einer Erfolg versprechenden Übertragung von deutschen Erfahrungen auf das amerikanische Land feststellen zu können, müssen wir alle drei Dimensionen der Politik in ihrer wechselseitigen Beziehung und in ihrem Zusammenhang mit berücksichtigen. In der Tat: Heutzutage geht man von einer Dreidimensionalität der Politikauffassung aus, was in Anbetracht der Mehrdeutigkeit des Begriffs „Politik“ zur Notwendigkeit führt, drei englische Vokabeln zu verwenden und zu unterscheiden: *Polity*, *Politics* und *Policy*. Das besagt, in einem politischen System treten die Inhaber von Institutionen innerhalb eines Handlungsrahmens von politischen Strukturen (*Polity*) auf und nehmen auf den politischen Prozess Einfluss (*Politics*), indem sie politische Inhalte formulieren und umsetzen (*Policy*). In Westdeutschland hat sich nach dem Zweiten Weltkrieg die Politikwissenschaft besonders mit der erstgenannten Bedeutung beschäftigt, im Studienfeld der Institutionenlehre (Pilz 1995: 6; Fuchs 1998: 116). Jahre später haben die politischen Entscheidungsprozessen die Aufmerksamkeit der Politologen angelockt, bis schließlich die Politikinhalten in Vordergrund gerückt sind (Pilz: ebenda).

Die *Polity*-Dimension umfasst die Formen bzw. Strukturen, in denen die Politik abläuft, d.h. Verfassung, Gesetze, Rechtsverordnungen, Satzungen und Institutionen. Diese Strukturen bilden einen verbindlichen Handlungsrahmen für alle politischen Akteure und schreiben die Machtverhältnisse fest. Je mehr dieser erwähnte Handlungsrahmen als Ergebnis langfristiger Entwicklung zustande gekommen ist, desto fester ist seine Stabilität. Dank diesem Handlungsrahmen verfügen die politischen Akteure über Handlungspotentiale, so dass sich die politischen Akteure in bestimmten

Entscheidungsspielräumen bewegen können. Neben den informellen Einwirkungsmöglichkeiten müssen die Politiker auch die formalen Verfahrensregeln, d.h. die Geschäftsordnungen, Gemeindeordnungen, Satzungen, Richtlinien u.a. in Betracht ziehen, ferner politische Institutionen wie die Regierung, das Parlament, die Gerichte, die Zentralbank, die Verwaltungen usw. Die formelle Dimension der Politik gibt den politischen Prozessen und Inhalten eine Art „Handlungskorridor“ vor.

Die Analyse dieser Dimension der Politik hat also als Forschungsobjekt alle politischen Institutionen und Organisationen. Von ihnen werden die formalen und informellen Spielregeln der Politik gestellt, die zugleich Ergebnisse und Voraussetzungen für politische Prozesse und Inhalte sind (Schmidt 2003: 289).

Die *Politics*-Dimension beinhaltet die Prozesse, in denen zur Durchsetzung bestimmter Interessen die politischen Akteure Konflikte austragen, um zu versuchen, Lösungen zu erreichen. Macht und Konsens sind die wichtigsten Mechanismen der Konfliktbewältigung. Während man mit Hilfe der Macht versuchen kann, notfalls mit „Zwangsmitteln“ dieses Ziel zu erreichen, beabsichtigt die Bereitschaft zum Konsens durch Verhandlungen zu agieren (Pilz 1995: 7). Da aber die Macht nicht nur einen Willen gegen den Widerstand anderer politischer Akteure durchsetzen, sondern auch bestimmte Interessen und Konfliktstoffe ungenügend integrieren und diskutieren kann, spricht man von einer Handlung des *non-decisions-making* (Bachrach / Baratz 1997, zit. bei Pilz 1995: 7).

Die Entscheidungsfähigkeit einer Regierung muss gesichert werden, denn es gibt unvermeidliche Konflikte, die man austragen soll. Wenn das Handeln der Regierung in den Mittelpunkt der Betrachtung gelangt, kann man sagen, dass die prozedurale Dimension sich als Regieren kennzeichnen lässt (Nußmacher 1994, zit. bei Pilz 1995: 8).

Das Forschungsinteresse in der prozeduralen Dimension richtet sich also auf die Akteure, deren Interessen und Handlungspotentiale. Man fragt sich dementsprechend nach der Legitimität politischer Ordnung oder nach den Ursachen von Konsens und Konflikt (Faust / Lauth 2003: 289).

Die *Policy*-Dimension umfasst die inhaltlichen Aspekte der Politik, die u.a. durch Programme, Ziele, Werte und Auffassungen artikuliert werden. Wichtig sind hierbei die Phasen der Formulierung und Umsetzung der Politik. „...In der *Policy*-Analyse interessieren vor allem die Fragen politischer Gestaltung und Problemlösung, d.h. welche Akteure unter welchen Bedingungen aus welchen Motiven heraus und mit welchen Instrumenten welche Ziele und Werte (Konzeptionen) verfolgen, welche Aufgaben mit welchen Ergebnissen erfüllen, aber auch wer mit welchem Erfolg die Problembearbeitung zu verhindern versucht...“ (Pilz 1995: 8).

Wenn eine Untersuchung der materiellen Dimension vorgenommen wird, geht es zunächst darum, mit welchen Ressourcen und welcher Qualität inhaltliche Leistungen erreicht werden. Diese Phase nennt man „Politikformulierung“ oder „Politikgestaltung“, sie erzeugt u.a. Programme, Gesetze und Verordnungen. Wichtig ist auch die Frage, inwieweit und auf welche Weise die notwendigen Entscheidungen der Regierenden umgesetzt werden und wie dabei die Gesetze und Verordnungen gegenüber den Bürgern, der Wirtschaft und zum Teil auch im politisch-administrativen System selbst zur Anwendung kommen (ebenda).

Die Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den spezifischen Ausprägungen einzelner Politikfelder ist das Forschungsfeld der Analyse der materiellen Dimension, sie versucht diese zu erklären, „...indem sie die Gegenstände und Wirkungen politischer Aktivitäten systematisch betrachtet“ (so Werner Jann, zit. bei Faust / Lauth 2003: 290). Die Klassifizierung der Policy-Felder kann nach verschiedenen Kriterien vorgenommen werden, beispielsweise nach nominellen Bezeichnungen wie Umwelt- oder Gesundheitspolitik, nach der materiellen bzw. immateriellen Beschaffenheit der Politikfelder oder auch nach den eingesetzten Steuerungsprinzipien (wie Sanktionen oder Anreizen). Für die Zwecke unserer Arbeit folgen wir dem ersten Kriterium. Sinngemäß wird die Kulturpolitik als Teil der „Policy“ als abhängige Variable betrachtet, während die strukturellen Faktoren, die politischen Institutionen und die Interessen der Akteure die unabhängigen Variablen bilden.

Die drei Dimensionen des Politikbegriffs hängen sehr eng zusammen, sie beeinflussen sich wechselseitig. Deswegen sind, wie oben bereits gesagt, Gesetze, Institutionen und Konzeptionen sowohl Ergebnisse als auch Voraussetzungen für zukünftige politische Prozesse und Inhalte. Insofern kann man diese Beziehung der drei Dimensionen des Politikbegriffes mit Hilfe folgender Frage verdeutlichen (nach Schmidt 2003: 267): „... Auf welche Weise und im Rahmen welcher

Handlungszwänge und -grenzen wird Politik (im Sinne von *policy*) durch Politik (im Sinne von *politics* und *polity*) geprägt?“¹¹

3.3.2 Das Verhältnis zwischen Politikwissenschaft und Kultur

Wie schon im zweiten Kapitel erörtert wurde, ist man auf den Kulturbegriff bei der vergleichenden Forschung politischer Systeme aufmerksam geworden. So führte Almond den Begriff der politischen Kultur ein. Da aber diese Idee beim Vergleich von politischen Systemen verschiedener Länder in unterschiedlichen Kulturkreisen entstand, wirkte sie als ethnische Kategorie (so Hansen 2000: 374; s. unten).

In der Vergleichenden Politikwissenschaft ist der Erkenntnisbeitrag der Kulturbetrachtung unbestritten. In der Regel wird die Kultur als Kontextvariable angesehen, vor allem wenn politische Phänomene außerhalb der europäischen Kulturkreise unter die Lupe genommen werden (s. Hartmann 2003: 50-51). In diesem Sinne schreiben Badie und Hermet den Variablen der Kultur einen hohen Wert zu, besonders ihrer methodologischen Bedeutung halber. Für eine vergleichende Studie sichert die Kultur ferner eine individualisierende Perspektive. Diese Variable ist von wesentlicher Wichtigkeit, vor allem wenn man bedenkt, dass eine komparative Analyse zu einer bloßen Anhäufung von Daten führen würde, falls es nur darum ginge, eine Reihe von Ähnlichkeiten und Unterschieden zu verzeichnen und aufzuzählen. Die Vergleichende Politikwissenschaft erfüllt erst ihr Ziel, wenn sie nach dem fortschreitenden Verständnis der Mechanismen fragt, welche die Unterschiede und Ähnlichkeiten erklären. Die kulturelle Variable ist also ein unvermeidlicher methodologischer Imperativ (Badie / Hermet 1993: 69-71).

Was aber die Kultur als Politikfeld anbelangt, d.h. als abhängige Variable, spielt sie – zusammen mit der Kunst – in der Politikwissenschaft immer noch eine marginale Rolle (s. u.a. Sievers 1988: 22; Christadler 1987: 233). Daher sind die Abhandlungen über den Zusammenhang von politischen Prozessen und von der Kunst- und Kulturentwicklung äußerst selten. Zwar beschäftigen sich Kunsthistoriker, um nur ein Beispiel zu nennen, mit der Beziehung zwischen den absolutistischen Höfen und der Kunstproduktion im 17. Jahrhundert, sie beziehen sich aber nicht auf eine bestimmte politische Theorie. Nennenswert ist auch das Werk des Kunsthistorikers Hans Peter L’Orange über das Römische Reich in der Spätantike, wo er unter anderen Phänomenen die Auflösung der bis damals gültigen Ordnungen erläutert sowie die politischen Reformen als Grundlage für eine modernere Verwaltungs- und Staatsstruktur. Hauptanliegen von L’Orange ist die Untersuchung der Auswirkungen dieser gesellschaftlichen Veränderungen auf die Kunst, die einen hohen Gipfel erreicht hatte.¹² Hier finden wir aber wieder keinen Bezug auf eine bestimmte politische Theorie.

Wir haben deswegen mit großem Interesse zwei Bücher des Politikwissenschaftlers Klaus von Beyme gelesen, die für das Studium der Kulturpolitik unentbehrlich sind.¹³ Auf die Frage, warum es keine *Kunstpolitikologie* gibt, antwortet er (1998a: 7) folgendermaßen: „...die Politikwissenschaft hat keine Kompetenz in Bezug auf diejenigen Epochen, in denen es reichlich politische Bezüge zur Kunst gab. Sie fühlt sich zuständig für die Demokratie nach dem Zweiten Weltkrieg. In dieser Epoche nahm die Verquickung von Politik und Kunst laufend ab. Seit die Zeitgeschichte in die Nachkriegszeit vorgedrungen ist und der Politikwissenschaft ihre Kompetenz selbst für die Zeit nach 1945 beschneidet, wird die Operationsbasis der Sozialwissenschaftler immer aktualistischer. Soweit Politikwissenschaftler sich erfolgreich in Fragen der politischen Ikonologie vergangener Regime

¹¹ S. für weitere Informationen die Stichwörter „Policy“, „Politics“ und „Polity“, geschrieben von Klaus Schubert, in: Nohlen / Schultze 2002.

¹² S. Hans Peter L’Orange: „Das Römische Reich. Von Augustus bis zu Konstantin dem Großen“. Besler Verlag, Stuttgart und Zürich 1995 (italienische Ausgabe: Editoriale JacaBook, Mailand 1985).

¹³ Gemeint sind hier zwei wichtige Publikationen: erstens „Die Kunst der Macht und die Gegenmacht der Kunst. Studien zum Spannungsverhältnis von Kunst und Politik“, zitiert nach unserem Literaturverzeichnis als „1998a“; zweitens „Kulturpolitik und nationale Identität. Studien zur Kulturpolitik zwischen staatlicher Steuerung und gesellschaftlicher Autonomie“, als „1998b“ zitiert. Nach der Lektüre beider Werke bestätigt man unter anderen Schlussfolgerungen, dass sich Politik, Kunst und Kultur durch ihre praktische Natur charakterisieren lassen, wie schon St. Thomas von Aquin im 13. Jahrhundert behauptet hatte. Interessant sind auch die Ausführungen von Ekkehard Schumann (1991: 19-20) über den Vergleich zwischen Föderalismus einerseits und Architektur und Kunst andererseits.

eingemischt haben, erwarben sie ihre Kompetenz als Historiker. Am erfolgreichsten waren dabei die Historiker der politischen Theorien –in der Disziplin selbst schon fast eine Randgruppe“.

Es sei aber auch daran erinnert, dass es jedoch bereits im 18. Jh. eine Reihe von selbst benannten „Philosophen“ gab, wie z.B. Rousseau und Diderot, welche gleichermaßen ästhetische und politische Werke schrieben; als weitere Denker mit politisch-ästhetischen Beiträgen sind unter anderen Burke, Kant und Hegel hinzuzufügen (s. dazu von Beyme 1998a: 7 ff., mit Literaturangaben; ausführlich über die Kultur-Variablen s. Badie / Hermet 1993: 69 ff.). Trotzdem: Wenn auch bisher kein Schlüsselbegriff in der Politikwissenschaft, ist in dieser Disziplin das Wort „Kultur“ ein Bestandteil zahlreicher wichtigen Wortverbindungen und Begriffe wie Kulturpolitik, Kulturstaat, Soziokultur, politische Kultur und Multikulturalismus, um nur einige wenige zu erwähnen (s. Nohlen 2002c: 468).

Von Beyme erläutert ferner die Rolle von Kultur als identitätschaffendes Subsystem, das mit den anderen gesellschaftlichen Subsysteme (Recht, Politik und Wirtschaft) und den von ihnen hervorgebrachten Legitimitätsvorstellungen „... je nach Nationalstaat ganz unterschiedlichen Gewicht“ aufweisen (1998b: 84).

Man kann heutzutage in Deutschland ein sehr breites Angebot an Büchern über Kulturpolitik finden, es gibt auch Organisationen wie die Kulturpolitische Gesellschaft (Bonn) oder die Evangelische Akademie Loccum, die einen beachtenswerten Beitrag zum Thema Kulturpolitik leisten. Die Diskussion in den Medien über die jetzigen finanziellen Schwierigkeiten des Kulturlebens in Deutschland wird oft leidenschaftlich geführt und das Wort „Kulturpolitik“ gehört schon längst zum politischen Allgemeinwortschatz (s. Sievers 1988: 22). Jürgen Habermas sprach sogar von einer „neuen Intimität zwischen Politik und Kultur“ (in: Knigge / Hoffmann 1988: 228-232). In Mexiko erweckt das Thema „Kulturpolitik“ hingegen noch kein erwähnenswertes Interesse in der Politikwissenschaft, es wird höchstens über die Bildungspolitik diskutiert, obwohl die Bedeutung von Kunst und Kultur – bzw. vom weiten Kulturbegriff - unumstritten ist und von allen politischen Akteuren anerkannt wird. Das ist zumindest meine persönliche Auffassung bzw. mein persönlicher Eindruck: man trifft mehr Interesse bei den aktiven Politikern und bei Vertretern von Kunst und Kultur an als bei den Politikern. Bemerkenswert sind auch die Forschungen, Veröffentlichungen und Veranstaltungen rund um die Kulturpolitik des „CONACULTA“. Trotzdem: Der Hauptgrund dafür, weshalb ich für die vorliegende Schrift verschiedene Akteure des kulturpolitischen Lebens in Mexiko habe interviewen müssen, liegt vor allem am soeben besprochenen auffallenden Mangel an Veröffentlichungen (vgl. Hartmann 2003: 45).

3.3.3 Die politische Kultur und die Vergleichende Politikwissenschaft

Nach dem Zweiten Weltkrieg hat die Komparatistik beträchtliche Schwierigkeiten mit dem Verständnis der Entwicklung der jungen Staaten in Asien und Afrika, geschweige denn der lateinamerikanischen Länder, welche, wie bekannt, seit 400 Jahren eine verheißungsvolle Zukunft haben.¹⁴ Nach der europäisch geprägten Vorstellung eines linearen Entwicklungspfades, was zu einem modernisierungstheoretischen Schema führte, kommt man auf die Erforschung der politischen Kultur. Dieses Konzept zielt auf das handlungsleitende Werteumfeld einer bestimmten Gesellschaft: „... Sind die Einstellungen der Regierenden und der Regierten nicht auf die Demokratie eingestimmt, laufen auch solche Verfassungen und Gesetze leer, die sich am Vorbild bewährter Demokratien orientieren“ (Hartmann 2003: 43). In diesem Sinne ist die berühmte von Almond und Verba durchgeführte Fünfländerstudie von 1963 zu verstehen, welche herausfand, dass die politische Kultur eine Mischung verschiedener Einstellungen verkörpert. Die politische Kultur ist daher ein wichtiges Konzept im Allgemeinen bei der Untersuchung von Institutionen und von der materiellen Politik.

In der Politikwissenschaft, vor allem in den angelsächsischen Ländern, gibt es ein Verständnis der politischen Kultur im Sinne eines empirisch-analytischen Konzeptes, was bedeutet, dass der Begriff wertfrei ist. Demzufolge hat jedes Land eine (eigene) politische Kultur, von einem „Mangel“ an politischer Kultur kann also nach dieser Vorstellung keine Rede sein. Was aber doch festgestellt wird,

¹⁴ Carlos Alberto Montaner spricht hinsichtlich des lateinamerikanischen Wahrnehmungsvermögens sogar von „manisch-depressiven Zyklen“. Dazu vertiefend: „Kultur und das Verhalten von Eliten in Lateinamerika“, in: Huntington / Harrison (Hrsg.) 2000, Ss. 91-101.

ist die Tatsache, dass die in jedem politischen System vorzufindende konkrete Ausgestaltung der politischen Kultur sehr unterschiedlich ist. Da kann man mit Hilfe von präzisen Beurteilungskriterien nach der Qualität bestimmter Ausprägungen der politischen Kultur suchen (Birle / Wagner 2003: 122; Nohlen 2002f: 700).

Dagegen war die Rezeption des Begriffes „politische Kultur“ im deutschsprachigen Raum langsamer und nicht selten mit Missverständnissen verknüpft, weil das englische Wort *culture*, wie gesagt, wertfrei ist und eine eher deskriptive Bedeutung hat, während nach der alten deutschen Tradition „Kultur“ „...meist in einem wertbezogenen, auf bestimmte Erscheinungsformen von Hochkultur in Kunst, Wissenschaft usw. gerichteten Sinne verstanden“ wird, so dass man es hierbei mit einem Konzept zu tun hat, das aus einer „Verquickung“ zweier so unterschiedlich aufgeladener Begriffe entstanden und zu einem einheitlichen politikwissenschaftlichen Terminus geworden ist: Kultur und Politik (so Nohlen 2002f: 699-700).

Schon seit den sechziger Jahren ist die politische Kultur zum wichtigen Untersuchungsobjekt der Komparatistik geworden, wobei es dabei grundsätzlich um das Verhältnis zwischen Mikrostrukturen (Personen oder Gruppen) und Makrostrukturen (Staat oder politisches System) der Gesellschaft geht. Als wir oben im zweiten Kapitel nach den Erklärungen von Nohlen über Werte, Einstellungen und Meinung zu sprechen kamen, war die Rede von den gefühlsmäßigen, wissensmäßigen und von den wertenden Aspekten einer Einstellung. Nun haben Almond und Verba die politische Kultur verstanden als ein Resultat der Verteilung der in einer Gesellschaft vorhandenen individuellen Kenntnisse – kognitive oder wissensmäßige Dimension –, Gefühle – affektive oder gefühlsmäßige Dimension – und Bewertungen – evaluative oder wertende Dimension – gegenüber dem jeweiligen politischen System. Dies bedeutet, dass die politische Kultur sich auf die Gesamtheit der politischen Einstellungen bezieht. In ihrer gerade oben erwähnten Fünfländerstudie, die sie übrigens 1965 und 1980 erweiterten und revidierten, unterschieden beide Autoren folgende Idealtypen der politischen Kultur, welche sie jeweils in Zusammenhang mit dem Entwicklungsgrad einer Gesellschaft zu stehen glaubten.¹⁵ Diese drei Idealtypen plus eine „Mischform“ sind:

- 1) eine vormoderne „parochiale“ politische Kultur, dadurch charakterisiert, dass die Bevölkerung nur die unmittelbare politische Umgebung – so zu sagen den „Pfarrbezirk“ – wahrnimmt und dementsprechend keine Einstellungen gegenüber dem gesamten politischen System herausbildet, die überörtliche Politik wird als fremd und bedrohlich empfunden;
- 2) eine „Untertanenkultur“, wobei die Bürger sich in die Politik vor allem wegen der staatlichen Leistungen integrieren, ohne jedoch politisch aktiv zu werden;
- 3) eine „partizipative“ politische Kultur. Hierbei ist die Bevölkerung nicht nur an den *Output*-Aspekten der Politik orientiert, wie das bei der Untertanenkultur der Fall ist, sondern auch an der *Input*-Seite. Dies bringt eine aktive politische Bürgerbeteiligung und politische Instabilität mit sich;
- 4) schließlich registrierten Almond und Verba den Fall einer „Bürgerkultur“, eine Mischform der oben erwähnten Typen: politische Selbstbestimmung in örtlichen Rahmen, Wohlfahrtsleistungen werden erwartet, es gibt aktive Beteiligung der Bürger am politischen Prozess und Gesetzestreue. Das Ergebnis ist eine politische Stabilität und Funktionsfähigkeit in demokratischen Systemen.

Oben haben wir schon Hansen folgend über die ethnische Tendenz der Betrachtungsweise der gerade kommentierten Studie von Almond und Verba gesprochen. Hartmann redet sogar in derselben Hinsicht von einer ethnozentrischen Neigung (2003: 44).

Um diesen Abschnitt abzuschließen, seien einige Worte von Abromeit zitiert, mit denen sie die enge Beziehung der politischen Kultur mit dem Föderalismus trefflich beschreibt. Die vorliegende Arbeit betrachtet die Kulturpolitik bekanntlich aus der Grundlage der föderalen Ordnung, welche ja nicht nur auf dem Papier existieren kann: „...Ausschlaggebend für die Aufrechterhaltung eines föderalistischen Systems (...) sind nicht allein verfassungsrechtliche Regelungen und institutionelle Vorkehrungen; mindestens ebenso wichtig sind der Föderalisierungsgrad der relevanten politischen Akteure sowie das Vorherrschen einer föderalistischen politischen Kultur. Die letztere wiederum

¹⁵ Wichtige Einzelheiten über dieses Werk von Almond und Verba, sowie weiterführende Literatur sind u.a. in Birle / Wagner 2003: 122 ff. und Hartmann 2003: 42 zu lesen.

zeichnet sich nicht nur durch eine bestimmte Wertstruktur und die richtige Mischung von Diversität und Gemeinsamkeit aus, sondern vor allem durch das, was man die ‚föderalistische Perspektive‘ nennen könnte, nämlich ein Funktionalitätsverständnis, das zuerst nach der Funktionalität des Bundes für die Gliedstaaten fragt – nicht umgekehrt“ (Abromeit 1992: 32; s.a. S. 12, zum Thema des Bewusstseins der Bevölkerung in der Legitimation der Länder-Autonomie).

3.4 Parlamentarismus und Präsidialismus

3.4.1 Politische Systeme und Regierungssysteme

Der Staatsform nach sind Deutschland und Mexiko als föderal organisierte Staaten einzustufen, nach ihrer Regierungsform als Republiken und ihrem Regierungssystem zufolge ist Deutschland eine *parlamentarische* Bundesrepublik und Mexiko eine *präsidiale* oder *präsidentielle* Bundesrepublik. Aber bevor wir beginnen, die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen beiden Regierungssystemen zu erörtern, halten wir es für notwendig, den Grundlagen der Systematisierung und Typologisierung von Regierungssystemen folgend, einige Merkmale der Begriffe des politischen Systems und des Regierungssystems zu besprechen. Zuerst kann man davon ausgehen, dass die Aufgabe der Typologie von Regierungssystemen darin besteht, eine Ordnung bildende Gliederung vorzunehmen, um Klassifikationen und Bewertungen zu ermöglichen und damit zum besseren Verständnis der Eigenarten, Unterschiede und Ähnlichkeiten der Regierungssysteme beizutragen (Richter 2001: 53).

Nun wollen wir uns zunächst dem allgemeinen Begriff des politischen Systems zuwenden, um später die Abgrenzungen und Beziehungen zwischen diesem Konzept und dem Regierungssystem deutlicher erfassen zu können.

3.4.1.1 Das politische System

Das politische System bezeichnet „...die Gesamtheit der staatlichen und außerstaatlichen Institutionen, Akteure, Normen und Verfahren, die innerhalb eines vorgegebenen Handlungsrahmens an politischen Prozessen insbesondere der Politikformulierung und -umsetzung beteiligt sind (so Holtmann 1994, zit. bei Pilz 1995: 10). Das bedeutet, dass dieser Begriff die Gesamtheit der politischen Institutionen, der politischen Prozesse und der Inhalte von politischen Entscheidungen umfasst (Nohlen / Thibaut 2002: 732). Nach dem von Parsons (1951) in den Sozialwissenschaften und von Easton (1953 und 1965) in der Politikwissenschaft angewandten Systembegriff, verstehen wir unter politischem System auf nationalstaatlicher Ebene die wechselseitig abhängige strukturelle Gesamtheit der politischen Institutionen, Organisationen und Gruppen, der Werte und Zielsetzungen sowie der Verfahrensregeln und -abläufe; demgegenüber sei der Regimebegriff enger zu fassen, denn mit dem Wort „Regime“ wird das Herrschaftsapparat gemeint, zu dem nicht nur die Regierung zählt, sondern auch die Herrschaft sichernden Institutionen und Kräfte.

Almond stellt für alle politischen Systeme fest, dass sie, gleichgültig wie sehr sie sich voneinander unterscheiden, folgende vier gemeinsame Kennzeichen aufweisen (nach Birle / Wagner 2003: 106 ff.):

- 1) Alle politischen Systeme besitzen eine *politische Struktur*, d.h. regelmäßige Handlungsformen, welche die politische Ordnung gewährleisten sollen. Diese Strukturen können sich von Land zu Land z. T. beträchtlich unterscheiden, aber sie existieren in allen Ländern.
- 2) Alle politischen Systeme üben die gleichen *Funktionen* aus.¹⁶ Unter dem Einfluss von Easton und Parsons setzt Almond das Vorhandensein zahlreicher Subsysteme in der Gesellschaft voraus. Jedes Subsystem hat gewisse Funktionen zu erfüllen. Das politische

¹⁶ Hier sei ausdrücklich an die von Sartori angebrachten Einwände hinsichtlich der Beziehungen zwischen Struktur und Funktion beim strukturfunktionalistischen Modell erinnert, wovon wir oben gesprochen haben.

System ist eins dieser Subsysteme.¹⁷ Es steht durch die „Inputs“ und „Outputs“ in enger Austauschbeziehung mit anderen Subsystemen. Dabei entstehen einerseits die vier „Input-Funktionen“, die wir schon erklärt haben: die politische Sozialisation und politische Rekrutierung, die Interessenartikulation, die Interessenaggregation und die politische Kommunikation, sowie andererseits die „Output-Funktionen“: Regelsetzung oder Gesetzgebung, Regelanwendung oder Regierung und Regelauslegung oder Rechtssprechung.

- 3) Alle politischen Strukturen sind *multifunktional*. Almond unterscheidet zwischen „modernen“ und „traditionellen“ Systemen, wobei die erstgenannten über ausdifferenzierte politische Strukturen verfügen.
- 4) Alle politischen Systeme charakterisieren sich durch einen *kulturellen Mischcharakter*, was zu bedeuten hat, dass sie nie vollkommen modern oder vollkommen traditionell sind. Sogar in modernen Gesellschaften können wir beispielsweise „vormodernen“ bzw. „traditionellen“ Verhaltensmustern begegnen.

Eine begriffliche Abgrenzung des politischen Systems von den anderen Systemen erfolgt durch die Heranziehung von zwei Merkmalen: der „Grenze“ des Systems und der „Interdependenz“ der Teilsysteme. Die Bestimmung der Systemgrenze gilt als nicht sehr schwierig, weil das politische System als identisch mit den Grenzen des traditionellen Staatsbegriffs angesehen wird. Wenn aber Staat, Nation und Staatsgrenzen nicht übereinstimmen, sind Identitätsprobleme zu erwarten (Pilz 1995: 10).

David Easton schreibt der Interdependenz eine entscheidende Rolle zu; ihm zufolge sind folgende Punkte für den spezifischen Interdependenzcharakter eines politischen Systems maßgeblich:

- 1) „...Das politische System unterscheidet sich vom sozialen System insofern, als seine speziellen Funktionen, d.h. allgemeinverbindliche Zuteilungen von Gütern für die Gesellschaft (*authoritative allocation values*) besondere Relevanz haben.
- 2) Die Hauptaufgabe des politischen Systems besteht zudem darin, dass die Mehrheit der Gesellschaft die Verteilung respektiert und die Autorität der Systemleitung (Regierung) im Fall abweichenden Verhaltens Sanktionen bereithält und auch einsetzt“ (Pilz 1995: 11).

Allerdings wird bei der Betrachtung dieser Kriterien bestritten, ob sich das politische System tatsächlich hinreichend abgrenzen ließe, denn die Wertezuteilung auch für Subsysteme des politischen Systems gilt. Von den Schwierigkeiten, ein politisches System deutlich abzugrenzen, war schon die Rede. Die Sanktionsgeltung ihrerseits erscheint vielen in dem Maße als fragwürdig, wie das staatliche Sanktionssystem immer weniger in „Subsysteme“ wie soziale Bewegungen hineinreicht (s. dazu ebenda, mit Literaturangaben; zur Abgrenzung gegenüber anderen Phänomenen und Abstraktionen, s. Nohlen / Thibaut: ebenda).

3.4.1.2 Das Regierungssystem

Es gibt heutzutage etwa 193 Staaten in der Welt und jeder von ihnen hat ein eigenes, in seinen Grundsätzen und politischen Merkmalen eigenständiges Regierungssystem. Jeder Staat hat sein eignes juristisches System, das in der gleichen Form oder mit den gleichen Regeln nirgendwo anders zu finden ist, denn jeder Staat entsteht aus seiner eigenen Realität und aus seiner eigenen Geschichte (s. Armenta 1996: 77). Wir können von einer sehr allgemeinen Definition ausgehen, welche die Regierungssysteme als „...geschichtlich gewachsene Handlungsrahmen, Handlungsvorschriften und Institutionen für den Vollzug politischer Entscheidungen im jeweiligen Gemeinwesen“ betrachtet (Richter 2001: 54).

Das Parlament und die Regierung sind die Führungsinstanz eines politischen Systems. Die Regierung spielt dabei die aktive und gestaltende Rolle, das Parlament unterstützt, kontrolliert oder behindert (Ellwein 1992: 259). Der Begriff „Regierung“ kann in zweierlei Bedeutungen verstanden

¹⁷ Laut Parsons (s. dazu Pilz 1995: 10), ist das soziale System der Oberbegriff, der sich in vier Subsysteme untergliedert: in das wirtschaftliche Subsystem, das politische, das Rechtssystem und das kulturelle Subsystem. Dieser Auffassung wird vorgeworfen, sie sei zu statisch, „...da sie von vorgegebenen Zielen ausgehe“ (ebenda).

werden. In einem weiteren Sinne umfasst er die staatlichen Verfassungsorgane, die insgesamt das Führungszentrum oder Regierungssystem bilden, also Parlament und Regierung. Im engeren Sinne verstehen wir unter „Regierung“ jene Institution, der in Abgrenzung von anderen öffentlichen Gewalten und politischen Funktionen das Regieren obliegt (s. ausführlicher Murswiek: 2001: 427). Das Wort „regieren“ leitet sich vom lateinischen *regere* ab, was so viel bedeutet wie lenken, leiten oder regeln. Im Unterschied zum Wort „Regierung“, das deutlicher zu bestimmen ist, besteht bei „regieren“ begriffliche Konfusion, denn dabei werden oft verfassungsbezogene, institutionell-organisatorische und funktionale Begriffe miteinander vermischt. Dies lässt sich aber schwerlich vermeiden, da die analytische Beschäftigung mit Regierungsfunktionen sowohl empirische als auch normative Kategorien „notwendigerweise“ verbindet (Ellwein 1992: 259, Fn. 7).

Was das Regierungssystem anbelangt, wird es von der „Regierungslehre“ untersucht, einem Teilgebiet der Politikwissenschaft. Die deutsche Regierungslehre geht der Frage nach, wie unter den Bedingungen zunehmender Staatstätigkeiten die „Lenkung, Führung und Koordination eines Gemeinwesens“ organisiert werden kann (s. dazu Pilz 1995: 14, mit Quellenhinweisen).

Der Vergleich ist die wichtigste Hilfe zur Systematisierung und Typologisierung von Regierungssystemen. Es handelt sich um das Forschungsfeld der „Vergleichenden Regierungslehre“ oder – weiter gefasst – der „Vergleichenden Systemforschung“. Da die Aufgabenerfüllung eine zentrale Rolle bei der Untersuchung der Regierungssysteme spielt, hat Ellwein versucht, die wichtigsten Staatstätigkeiten wie folgt zu klassifizieren (zit. bei Pilz 1995: 14):

- 1) Der Schutz persönlicher und politischer Rechte und die Förderung der sozialen Sicherung; diese Aufgaben betreffen den Bürger.
- 2) Allgemeine Strukturaufgaben, Erwerbsförderung und Geldwesen; diese Aufgaben betreffen den Raum und die Wirtschaft.
- 3) Verwaltungsorganisation, öffentliches Eigentum und öffentliche Einnahmen bilden das zur öffentlichen Aufgabenerfüllung „notwendige Instrumentarium“.

Die nach dieser Einordnung verzeichneten Aufgaben gehen über die traditionelle Aufgabenzuweisung auf die initiierende Gesetzgebung und die ausführende Gewalt hinaus, da dieser „überholten“ Betrachtungsweise nicht gelingt, „...die politischen Prozesse und Politikinhalte bestimmenden Akteure, Konfliktregelungsmechanismen, die Festlegung von Programmen und den Charakter der Umsetzungsprozesse ausfindig zu machen“ (Pilz 1995: 14). Denn der moderne Staat soll nicht nur Rechte sichern, sondern auch Leistungen und Aufgaben von immer gewaltigeren Ausmaßen bewältigen. Interessant ist dabei die Gleichzeitigkeit der Aufgabenerfüllung der Regierung einerseits als „Verwaltungsführung“ (Bestandspflege) und andererseits als „politische Führung“ (Zukunftssicherung), wobei ein Gleichgewicht zu gewährleisten ist (Ellwein 1992: 259-260, 261 mit Literaturhinweisen).

Wenn wir Regierungssysteme vergleichen, stellen wir fest, dass sie nicht nur aus Verfassung, Parlament, Regierung und deren Beziehungsgeflecht bestehen. Es sind dazu auch andere Institutionen zu rechnen, wie die Gerichtsbarkeit, ein vertikal gegliederter Staatsaufbau, verschiedene politische Behörden, die öffentliche Verwaltung, politische Parteien, politisch bedeutende Persönlichkeiten und einflussreiche Organisationen. Sie sind eingebettet in bestimmten geschichtlichen Traditionen und Bräuchen, die auch ein eigenartiges „politisches Gesicht“ und eine eigene Dynamik mitgestalten. Eine vergleichende Analyse muss also weit über die Verfassung und die staatlichen Institutionen hinausgehen, um auch politische Rahmenbedingungen und Handlungszusammenhängen zu erfassen. Das ist der Grund dafür, warum man heutzutage vom „politischen System“ spricht, denn dieser letzt genannte Begriff deutet auf ein breites Verständnis von „regieren“ hin, das nicht nur politische Institutionen, sondern auch gesellschaftliche, wirtschaftliche und kulturelle Grundlagen und Einflussfaktoren auf politische Entscheidungsprozesse mit einbezieht (s. Richter 2001: 54, 58).

Nach diesen Ausführungen können wir folgern, dass ein Regierungssystem sich vom politischen System als Begriff dadurch unterscheidet, dass dieses eben, außer den politischen Institutionen, auch die gesellschaftlichen Gegebenheiten und Entwicklungen, den Wirkungszusammenhang zwischen den verschiedenen Institutionen und deren Interaktion mit der Gesellschaft umschließt (Nohlen / Thibaut: 2002: 732).

Der analytische Prozess der „Konturierung“ von Regierungssystemen bewegt sich zwischen der möglichst großzügigen Bestimmung des Gegenstandsbereichs und der möglichst genauen Beschreibung eines einzelnen Regierungssystems, so dass man in die Lage versetzt wird, ein

bestimmtes Regierungssystem angemessen zu beschreiben, zu bewerten und mit anderen zu vergleichen. Diese Konturierung braucht eine ausgewogene Mischung aus der Zuordnung zum Allgemeinen und der Hervorhebung des Besonderen (ebenda).

In unseren Tagen gehören die Volkssouveränität und die Gewaltenteilung zu den wesentlichen Grundlagen von demokratischen Regierungssystemen. Demokratische Herrschaft braucht repräsentative Strukturen, zu denen die Parlamente zählen, gleichgültig, von welchem Regierungssystem die Rede ist. Es scheint im Hinblick auf die politische Geschichte des 20. Jahrhunderts mit den leider so zahlreichen und oft schockierenden Erfahrungen unter autoritären und totalitären Regimen bedeutender zu sein, ob ein Land demokratisch regiert wird, als die Zugehörigkeit zu dem einen oder zu dem anderen Regierungssystem, also zum Parlamentarismus bzw. zum Präsidialismus (s. Richter 2001: 62).¹⁸

Ohne die Absicht, das Thema der Demokratie hier näher theoretisch erläutern und begründen zu wollen, sei es hier erlaubt daran zu erinnern, dass Mexiko sich erst auf dem Pfad zur Konsolidierung seiner Demokratie befindet. In der modernen Geschichte des Landes als unabhängiger Staat ist der Präsidentschaftswahlprozess vom Juli 2000 erst der dritte (nach den Wahlen 1824 und 1911), der von allen Beteiligten als nicht betrügerisch angesehen wurde. Das bedeutet, freie Wahlen sind bisher in Mexiko atypisch, obwohl die institutionellen Voraussetzungen für den Wahlgang 2006 im Allgemeinen als akzeptabel bezeichnet werden dürften. In den letzten Jahren haben sich so gut wie alle Wahlprozesse auf Landes- und Lokalebene im Großen und Ganzen ohne nennenswerte oder besorgniserregende Zwischenfälle ereignet, im Unterschied zu früheren Zeiten. Das heißt aber freilich nicht, dass die Herausforderungen, mit denen junge, unreife Demokratien konfrontiert werden, vom Tisch sind.

In diesem Sinne können die grundlegenden Begriffe der Systemwechselforschung von Juan J. Linz und Alfred Stepan nützlich sein, welche die Autoren in ihrem Buch *Problems of Democratic Transition and Consolidation* (1996, zit. bei Birle / Wagner 2003: 127 f.) definieren:

- 1) *Liberalisierung*: Diese Phase wird charakterisiert durch die Lockerung der Kontroll- und Repressionsmechanismen des autoritären Systems, wie z.B. Aufhebung der Zensur und mehr Spielraum für die Zivilgesellschaft.
- 2) *Demokratisierung*: Es bestehen Garantien für spezifische Partizipationsrechte, wie z.B. freie Wahlen.
- 3) *Transition (Übergang)*: Übergangsphase vom autoritären zum demokratischen System; freie Wahlen als notwendige, aber lange nicht hinreichende Voraussetzung für den Abschluss der Transition; die Kontrolle der demokratisch legitimierten Regierung über den Staat darf nicht durch Sonderrechte nicht demokratisch legitimer Machtfaktoren eingeschränkt sein.
- 4) *Konsolidierung*: Die Regeln der Demokratie werden von allen politischen Akteuren akzeptiert, sodass keine bedeutende Gruppe ernsthaft versucht, das Regime zu destabilisieren; die überwältigende Mehrheit der Bevölkerung ist davon überzeugt, dass jeder zukünftige politische Wandel in einem demokratischen Rahmen ablaufen sollte. Die politischen Akteure haben sich daran gewöhnt, dass politische Konflikte mittels etablierten Normen gelöst werden und Verstöße gegen diese Normen ineffektiv und kostspielig sind.¹⁹

In der Phase der Konsolidierung sind die Existenz und die wechselseitige Interaktion von fünf *Arenen* (so Linz und Stepan) von entscheidender Signifikanz. Die erste ist eine vitale und autonome *Zivilgesellschaft*, die zweite eine legitime und funktionierende *politische Gesellschaft*, drittens ist die Rede von einem von allen Akteuren akzeptierten *Rechtsstaat*, viertens von einem ebenfalls akzeptierten und finanziell ausreichend ausgestatteten *Staatsapparat* und letztlich, als fünfte Arena, eine zumindest teilweise an Prinzipien der freien Marktwirtschaft orientierte *ökonomische Gesellschaft* (Birle / Wagner: 2003: 128).²⁰

¹⁸ Lijphart unterscheidet grundlegend zwischen der so genannten „majoritären“ und der „konsensuellen“ Demokratien, s. dazu Hartmann 2003: 37.

¹⁹ Nach Birle / Wagner 2003: 128, Übersicht 4.

²⁰ Die Besprechung der Lage Mexikos hinsichtlich seiner momentanen Einstufung auf dem Übergang zur (konsolidierten) Demokratie würde den Rahmen der vorliegenden Studie sprengen, genauso wie die Erläuterung der Entwicklung der fünf *Arenen*. Für die Zwecke dieser Arbeit (und um des Landeswohlbefindens willen) ist es nur zu erhoffen, dass die Transition erfolgreich durchgeführt wird und die Entwicklung der in der vorliegenden Schrift untersuchten Phänomene ohne nennenswerte Schwierigkeiten und unter sonst gleichen Bedingungen sich

Wesentlich für Mexiko ist die Vorstellung eines auf Verstärkung und Vertiefung der Demokratie hin angelegten politischen Lebens, das sich nicht lediglich auf regelmäßige Wahlen beschränkt. In einer durch starke Interessenunterschiede charakterisierten Gesellschaft kommt der Teilnahme und der Mitwirkung an kollektiven Prozessen der Willensbildung eine immer größere Bedeutung zu, vor allem im Rahmen der Institutionen und des Rechtsstaates.

Aufgrund der vorhergehenden Darstellungen haben wir gesehen, dass die Systematisierung und die Typologisierung von Regierungs- und politischen Systemen zu Recht für einen wesentlichen Bestandteil der politikwissenschaftlichen Analyse gehalten werden. Im Fall der Regierungssysteme ist ihr Ziel wegen der Auswahlkriterien, ihrer zweifelhaften Realitätsangemessenheit und ihrer unvermeidlichen normativen Willkür methodologisch nicht leicht zu erreichen (s. dazu Richter 2001: 55). In der Gegenwart, nach dem man die Eigenarten festgestellt und die Bildung von Merkmalgruppen unternommen hat, ist von zwei Regierungssystemen die Rede: dem Parlamentarismus und dem Präsidialsystem.²¹ Beide sind Gegenstände unserer Aufmerksamkeit im folgenden Abschnitt.

3.4.2 Das parlamentarische System

1957 bzw. 1960 verzeichnete Ernst Fraenkel in seiner Unterscheidung der Regierungssysteme folgende Elemente: das grundlegende parlamentarische Vertrauensbedürfnis der Regierung, die Kompatibilität von Regierungamt und Parlamentsmandat und die Art der Parteien. Sein Schüler Winfried Steffani sah einige Jahre später im Kriterium der Möglichkeit der Abberufung der Regierung das Hauptmerkmal des parlamentarischen Regierungssystems.²² Wenn diese „Abberufbarkeit“ nicht vorhanden ist, dann handelt es sich um ein präsidentielles Regierungssystem. Nur wenn eine gewählte gesetzgebende Gewalt über die Befugnisse verfügt, Regierungen einzusetzen oder abzulösen, kann nach Steffanis Ansicht von einem Parlament gesprochen werden. Sollte dies nicht der Fall sein, geht es lediglich um ein Legislativorgan, denn die Amtsausübung der Exekutive bei präsidentialen Systemen tendiert zur möglichst großen Unabhängigkeit der Legislative gegenüber (s. a. Richter 2001: 64). Ein weiteres Merkmal ist die Existenz einer doppelten Exekutive, denn es gibt eine Trennung zwischen der Regierungsmacht und der Staatsrepräsentation. Im Gegensatz dazu weist das präsidentielle Regierungssystem eine geschlossene Exekutive auf, weil der Präsident gleichzeitig die Staatsrepräsentation und die Regierungsführung ausübt.

Aufgrund der bei den parlamentarischen Systemen zu beobachtenden Varianten verzeichnete Steffani weitere Merkmale, wie die Rolle eines von der Verfassung vorgesehenen starken Premierministers bzw. Kanzlers (was man als „Kanzler- oder Premierministerhegemonie“ bezeichnet), oder die eines Präsidenten, der nicht lediglich repräsentative Aufgaben zu erfüllen hat („Präsidentialhegemonie“), und schließlich die eines starken Parlaments („Parlamentshegemonie“). In unseren Tagen kann man eine besonders herausgehobene Stellung des Regierungschefs (d.h. des Premierministers bzw. des Kanzlers) in vielen Ländern feststellen, was anscheinend auf eine wachsende persönliche Verantwortung in den immer komplexeren Regierungsgeschäften, auf seine entscheidende Rolle in der Parteipolitik und auf die deutlichen Personalisierungstendenzen der modernen Mediendemokratie zurückzuführen ist. In der Bundesrepublik Deutschland spiegelt sich diese Situation in der so genannten – und nicht immer unumstrittenen – „Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers“ wider (laut Art. 65 GG). Diese Sonderstellung kann sogar als eine Annäherung von den parlamentarischen Regierungssystemen an die charakteristische Personalisierung von präsidentiellen Systemen interpretiert werden. Die Tatsache, dass heutzutage die Wahlkämpfe sich eher auf die Kandidaten als auf die Diskussion über die politischen Vorschläge und über die

weiterhin verwirklicht. Linz und Stepan widmen sich vertiefend dem Übergangszustand Mexikos (1996, besonders Ss. 180-197); ferner s. u.a. Miguel Ángel Centeno: „The Failure of Presidential Authoritarianism: Transition in Mexico“, in: Mainwaring / Valenzuela (Hrsg.) 1998: 27-47; Sartori 2001, s. dort das Nachwort „La transición de México, ¿hacia dónde?“; und schließlich Benavides 2003, der über die Äußerungen Sartoris hinsichtlich der Konsolidierung der mexikanischen Demokratie berichtet. Siehe auch unser 4. Kapitel.

²¹ Über die Zuordnung der „Sonderfälle“, unter denen Frankreich oder die Schweiz, Portugal und bestimmte osteuropäische Länder zu zählen sind, s. Richter 2001: 63, 69, 70; Hartmann 2003: 36; von Alemann 2002: 613.

²² Unsere Ausführungen über Fraenkel und Steffani nach Hartmann 2003: 34-36.

Programme konzentrierten, kann zum Teil als Folge der eben besprochenen Umstände interpretiert werden (s. Richter 2001: 66-67; auch über die wachsende Bedeutung der Parteien in der politischen Landschaft der parlamentarischen Regierungssysteme).

Da die Rollen der Parlamentsmehrheit und der Opposition in den parlamentarischen Regierungssystemen nicht im traditionellen Gewaltenteilungsmodell darzustellen sind, schlug Steffani vor, den Regierungsauftrag des Wählers an die Parteien im Begriff der Regierungsmehrheit auszudrücken: „...Die Regierungsmehrheit ist die für das parlamentarische Regierungssystem typische, aus Regierung und Parlamentsmehrheit bestehende Handlungseinheit. Von der Regierungsmehrheit werden politische Programme erarbeitet, die anschließend im Parlament als Gesetze beschlossen werden. Die Aufgabe der parlamentarischen Kritik und Kontrolle, also eine Funktion der Gewaltenteilung, kommt im parlamentarischen Regierungssystem vorrangig der parlamentarischen Opposition zu“ (Hartmann 2003: 35-36).

War für Steffani die „Abberufbarkeit“ der Regierung durch das Parlament das einzige Merkmal für die Typologisierung von Regierungssystemen, entschied sich Lijphart für zwei weitere Merkmale. Das eine war der Wahlmodus: Wird die Exekutive vom Volk oder vom Parlament gewählt? Im ersten Fall ist die Rede vom Präsidialismus. Das andere weitere Merkmal Lijpharts war die Gestalt der Regierung als Ein- oder Mehr-Personen-Exekutive (s. Schüttemeyer 2003: 221, mit weiterführenden Literaturhinweisen).

Im parlamentarischen Regierungssystem besteht ein sehr enges Abhängigkeitsverhältnis zwischen Legislative und Exekutive, so dass im Falle eines politischen Scheiterns der einen Instanz die Ablösung bzw. die Auflösung auf Initiative der anderen folgen kann. Daher folgt das Vorhandensein einer „Verankerung“ der Exekutive in der Legislative. Dies hat zu bedeuten, um mit Laufer und Meier zu sprechen, dass die Legitimation der Regierung sich von der Wahl durch das Parlament ableitet (zit. bei Richter 2001: 65), das seinerseits heutzutage vom Volk gewählt wird. Denn die Regierung geht auf direkte oder indirekte Weise aus dem Parlament hervor, so dass der Regierungschef und die Minister normalerweise aus dem Parlament stammen. Diese Kompatibilität vom Abgeordnetenmandat und Regierungsamt ist charakteristisch im Parlamentarismus, jedoch völlig undenkbar im Präsidialismus. Es ist dabei zu bemerken, dass, je nach politischer Mehrheit im Parlament, eine entsprechende parteipolitische Orientierung des Kabinetts zu erwarten ist. Die Angehörigkeit des Kabinetts zum Parlament bringt mit sich, dass der Regierungschef nicht nur die politische Führung des Landes ausübt, sondern auch die Führung der Mehrheit im Parlament. Das parlamentarische Regierungssystem kennt neben einer (wachsenden) personalisierten Macht des Regierungschefs auch ein kollegiales Kabinettsprinzip und, wegen der parteipolitischen parlamentarischen Kontrolle, förmliche Vertrauensabstimmungen in der Legislative (ebenda; Schüttemeyer 2003: 220).

Ein weiteres Merkmal vieler parlamentarischer Systeme ist das formale Recht der Regierung, Gesetzesinitiativen einzubringen. In Monarchien hat die Krone dasselbe Recht.

Von entscheidender Wichtigkeit bei den Einflussmöglichkeiten eines Parlamentes ist das Misstrauensvotum in seinen verschiedenen Varianten als Kontrollrecht, so dass die Regierung zu demissionieren hat, wenn ihr das Parlament das Vertrauen entzieht. Freilich kann dieser Vorgang je nach politischem System sehr verschieden sein: In Deutschland existiert z.B. das so genannte „Konstruktive Misstrauensvotum“ (Art. 67 GG), das übrigens auch von Spanien und Belgien übernommen wurde (s. dazu Rudzio 2003: 257 f.). Dem korrespondiert auf Seite der Exekutive das Recht auf die Parlamentsauflösung (dazu ausführlich s. Richter 2001: 67-68; s.a. von Alemann 2002: 614). Das Parlament kann außerdem die Regierung durch Interpellation kontrollieren (s. dazu und zu anderen Merkmalen: von Alemann: ebenda).

Arend Lijphart findet das parlamentarische System geschmeidiger und besser dazu geeignet, auf andere Länder übertragen zu werden. Im gleichen Sinne, so Lijphart, sei das Proportionalwahlssystem mit seiner Fähigkeit zur Vertretung von Minderheiten besser für die Legitimationsbeschaffung als das Mehrheitswahlssystem (s. dazu Hartmann 2003: 37).

Heutzutage kennzeichnen sich die größten und bedeutendsten Länder der Welt durch ihre parlamentarischen Regierungssysteme: so gut wie alle europäischen Länder, außerdem Indien, Israel, Kanada, Australien, Neuseeland und Japan.

3.4.3 Das Präsidialsystem

Verglichen mit dieser weltweiten Verbreitung parlamentarischer Systeme stehen Präsidialsysteme numerisch in der Minderheit. Selbstverständlich treten dabei die Vereinigten Staaten von Amerika als das bedeutendste Beispiel hervor. Dazu kommen traditionsgemäß alle lateinamerikanischen Länder (mit dem Sonderfall Kuba), außerdem die Republik Surinam und sogar ein paar amerikanische Mitglieder des *British Commonwealth of Nations*, und zwar die beiden Republiken Guyana und Trinidad und Tobago.²³ Außerhalb von Amerika sind Ägypten, Algerien, Tunesien und Südkorea hinzuzufügen.

Man könnte glauben, in der präsidentiellen Personalisierung der Exekutive sei eine gewisse Ähnlichkeit, wenn auch „modernisiert“, zur monarchischen Verkörperung der Machtausübung zu sehen (so Richter 2001: 62). Denn die Exekutivgewalt, von ein paar Ausnahmen in einigen Ländern abgesehen, zeigt eine starke Personalisierung, eine große Selbständigkeit und eine umfangreiche Weisungsbefugnis auf, vor allem im Bereich der Sicherheits-, Außen- und sogar der Wirtschaftspolitik. Die Legitimation der Regierung erfolgt durch die Volkswahl des Präsidenten (s. Richter 2001: 70; Jesse / Nohlen: 2002: 747), der, wie schon erwähnt, die Funktionen des Staatsoberhauptes und des Regierungschefs ausübt.

Den parlamentarischen Regierungssystemen gegenüber kennzeichnen sich die präsidentiellen Systeme durch die größere Unabhängigkeit nicht nur der ganzen Struktur der Exekutive allein, sondern vor allem von dessen Amtsinhaber, dem Präsidenten. Eigentlich handeln sowohl die Legislative als auch die Exekutive mit großer Unabhängigkeit voneinander. Das hat zu bedeuten, dass in diesem System die Exekutive nicht vom Parlament gewählt aber auch nicht gestürzt werden kann. Andererseits ist dem Präsidenten nicht möglich, das Parlament aufzulösen (Richter 2001: 63, 64, 69). Es ist übrigens im Gegensatz zum anderen Regierungssystem völlig ausgeschlossen, dass Kabinettsmitglieder gleichzeitig auch Mitglieder der gesetzgebenden Gewalt seien.

Es gibt freilich bestimmte Rechtsmittel oder Instrumente, die vom Parlament bzw. von der Exekutive eingesetzt werden können, um die Macht und Befugnisse der jeweiligen anderen Instanz einigermaßen zu beschränken. Sie sind aber weit von den Möglichkeiten entfernt, die der Legislative und der Exekutive in parlamentarischen Systemen zur Verfügung stehen, denn die Unabhängigkeit beider Gewalten ist hohes Gebot. So kann in den Vereinigten Staaten eine Art „Misstrauensvotum“ unter ganz besonderen Umständen eingesetzt werden: das *impeachment*, was allerdings nie in der Geschichte zu einer Amtsenthebung geführt hat. In Mexiko sind die Möglichkeiten des Kongresses (unter Mitwirkung von beiden Kammern), durch ein so genanntes *Juicio Político* – zu Deutsch „Politisches Urteil“ – einen Präsidenten zu Fall zu bringen, noch geringer (s. dazu Art. 108, 110 und 111 PV). Von diesen Sonderfällen abgesehen und gleichgültig, wie das Mehrheitsverhältnis im Parlament ist, kann der Präsident während seiner Amtszeit von der Legislative nicht abgesetzt werden (Jesse / Nohlen 2002: 747). Andererseits steht der Exekutive überhaupt kein Parlamentsauflösungsrecht zur Verfügung.

Von Seite des Amtsinhabers der Exekutive in den verschiedenen Ländern variieren die Instrumente gegenüber dem Parlament z.T. erheblich. So kann der Präsident der Vereinigten Staaten formell keine Gesetzesinitiativen entwerfen bzw. dem Kongress vorlegen. In Mexiko dagegen ist der Präsident – vor allem während des PRI-Regimes – der Initiator schlechthin von Gesetzentwürfen, andererseits sind aber seine Vetomöglichkeiten ziemlich eingeschränkt. Daher hat sich Sartori ausdrücklich für die Verstärkung der Befugnisse und des Vetorechtes des eigentlich „schwachen“ mexikanischen Präsidenten mehrmals ausgesprochen.²⁴ Diese Schwäche ist beispielsweise im Mai 2005 dank der Kontroverse um den Bundeshaushalt 2005 zwischen Exekutive und Legislative sehr deutlich geworden. Dabei kam der Judikative die entscheidende Rolle zu: der Oberste Gerichtshof (*Suprema Corte de Justicia*) hat angesichts der Lücken im Gesetz über die Vetorechte und -befugnisse der Legislative und der Exekutive den Art. 72 PV auslegen müssen. Im Prinzip haben die Bundesrichter das Vetorecht des Präsidenten bestätigt, aber nicht genügend bekräftigt (ausführlicher zum Thema

²³ Andere amerikanische Staaten im *Commonwealth* sind dem parlamentarischen Regierungssystem zuzuordnen: Antigua und Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Grenada und Jamaika.

²⁴ Dazu Benavides 2003; Sartori 2001: 221 ff., besonders ab 231. Über das Veto-Recht des Präsidenten s. dort S. 233.

„Vetorecht“ s. Anhang: A.3.3; s. a. Sartori 2001: 233; Fix-Zamudio / Valencia 2001: 678-679). Das Wort „Veto“ kommt in der PV allerdings nicht vor, es wird aber gemeint.

Sartori bezeichnet ein politisches System als präsidential, lediglich wenn der Präsident *a)* von der Bevölkerung gewählt wird; *b)* seines Amtes vom Parlament nicht enthoben werden darf; *c)* die von ihm bestimmte Regierung leitet. Wenn man diese drei Kriterien vorfindet, spricht man von einem präsidentialen Regierungssystem. Als ein viertes Kriterium kann die Befugnis des Präsidenten hinzugefügt werden, Gesetzesinitiativen zu entwerfen und dem Parlament vorzulegen. Sartori ist jedoch der Meinung, dieses Kriterium sei nicht von wesentlicher Bedeutung (2001: 99; s. besonders Kapitel V).

3.5 Bemerkungen zum Aufbau der vorliegenden Arbeit

Wir haben bereits in der Einleitung zur vorliegenden Arbeit deren Aufbau besprochen, sodass es nun lediglich nötig ist, durch einige Bemerkungen unser Vorhaben weiter zu verdeutlichen.

An dieser Stelle, am Schluss des dritten Kapitels, kann man die Frage nach der Relevanz vergleichender Länderuntersuchungen stellen. Berg-Schlosser und Müller-Rommel (2003 b: 336-337) verzeichnen vier Gründe dafür:

- 1) Dem Politologen ermöglichen Länder vergleichende Untersuchungen die Differenz zwischen Nationen mit unterschiedlicher politischer Kultur, wirtschaftlichem und politischem System zu identifizieren und zu klassifizieren. Die Vergleichende Politikwissenschaft sucht jedoch nicht nur Antworten auf die Fragen nach Unterschieden, sondern auch nach Gemeinsamkeiten aller Gesellschaften, wie sich die Entwicklung dieser Gemeinsamkeiten ereignet und welche absehbaren Folgen daraus erwartet werden könnten.
- 2) Die Entwicklung von Differenzen und Ähnlichkeiten innerhalb und zwischen politischen Systemen werden durch die Anwendung der vergleichenden Methode aufgezeigt, um danach versuchen zu können, bestimmte Regelmäßigkeiten abzuleiten.
- 3) An dritter Stelle seien die Faktoren erwähnt, welche die Unterschiede und Regelmäßigkeiten zwischen Nationen bzw. Regionen bestimmen.
- 4) Schließlich ist die Vergleichende Politikwissenschaft in der Lage, globale erklärende Variablen über Gemeinsamkeiten und Unterschiede eines Studienfalles in ein theoretisches Modell aufzunehmen und empirisch zu verifizieren bzw. zu falsifizieren.

Ebenfalls wurde in der Einleitung erklärt, warum wir uns ausgerechnet Deutschland und Mexiko als Forschungsfälle ausgesucht haben. Diese Auswahl ist die Basis unserer Untersuchung. Hierbei handelt es sich darum, nur Einzelheiten der systempolitischen Realität herauszufinden, d.h. nur die staatliche Kulturtätigkeit („policy“) als abhängige Variable, während die möglichen Einflussfaktoren der anderen Dimensionen der Politik („polity“ bzw. „politics“) die unabhängigen Variablen bilden.

Die Zwecke der wissenschaftlichen Untersuchung können nach drei verschiedenen Auffassungen erreicht werden: es kann z.B. nur darum gehen, eine Reduktion von Wirklichkeit vorzustellen. Der Forscher kann andererseits Realitätsbestände untersuchen, „...um (eine) einzelne Entwicklung zu erklären und damit ggf. zur Prognose künftiger Entwicklungen beizutragen“. Schließlich kann man die Wirklichkeit untersuchen, um sie zu verändern (ebenda). In der Einleitung zur vorliegenden Arbeit ist zu lesen, dass es uns in dieser Studie darum geht, dazu beizutragen, die Wirklichkeit der mexikanischen Kulturpolitik zu verändern, aber um dieses Ziel erreichen zu können, sind tiefe, solide Kenntnisse der zu vergleichenden deutschen und mexikanischen Kulturpolitik unabdingbar (vgl. Birle / Wagner 2003: 100). Dabei bleiben unsere Forschungen strikt auf beide Länder beschränkt, d.h. – was Deutschland anbelangt - ohne die gesamteuropäische Perspektive mit einzubeziehen.²⁵

²⁵ Die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland im Besonderen und der Europäischen Union bzw. zwischen der deutschen Kulturpolitik und der EU wird von einer äußerst umfangreichen Literatur behandelt, s. u. a. die Große Anfrage „Kulturpolitik in Europa und in der Europäischen Gemeinschaft“ vom 14. 11. 1989, Deutscher Bundestag (Drucksache 11/5668); Lübke / Maihofer / Rován / Weidenfeld 1990; Weger 1990; Berggreen 1991: 176 ff.; Ress 1991; Michael Sachs: „Deutscher Föderalismus und europäische Integration“, in: Hirscher (Hrsg.) 1991: 183-203; Roland Sturm: „Westeuropäische Regionalismus und deutscher Föderalismus“, in: Hirscher (Hrsg.) 1991: 205-221; Grabitz 1992, besonders Ss. 139 ff.; Thomas Oppermann: „Die deutsche

Alle Aspekte der politischen Realität bilden das Forschungsfeld der Vergleichenden Politikwissenschaft. Im Unterschied zur klassischen vergleichenden Regierungslehre konzentriert sie sich, wie wir bereits gesehen haben, nicht nur auf eine Analyse der politischen Institutionen. Sie beschränkt sich auch nicht wie die frühe vergleichende politische Systemforschung auf die Analyse der Inputs. Auch der frühen Politikfeldforschung gegenüber zeichnet sich die Vergleichende Politikwissenschaft durch einen breiteren Forschungsgegenstand aus, nicht nur durch die Beschäftigung mit den Outputs (s. Birle / Wagner 2003: 129). Deswegen unternehmen wir in der vorliegenden Schrift den Versuch, im Bereich der Kulturpolitik das Zusammenspiel von *polity*, *politics* und *policy* in Deutschland und Mexiko gleichermaßen vergleichend zu analysieren, um zu den vorgefundenen Phänomenen Erklärungen vorzustellen. Die leitende Frage der komparativen Politikwissenschaft zielt nämlich darauf, die Ursachen für die Unterschiede zwischen politischen Systemen zu identifizieren (Hartmann 1980: 19).

Dies bedeutet, wir werden versuchen herauszufinden, welche Institutionen, Personen und Verfahren „gute“ Politik im Sinne der materiellen Dimension ermöglichen. Wir müssen also nicht nur nach den politischen Prozessen fragen, deren Produkte die materielle Politik ist, sondern auch nach den Rahmenbedingungen, nach den Handlungszwängen und nach den Herausforderungen politischer, gesellschaftlicher oder wirtschaftlicher Art, die bei der Entscheidungsfindung wichtig sind (s. Pilz 1995: 9, mit Literaturangaben; Schmidt 2003: 267).

Im Titel dieser Arbeit ist das Wort „Föderalisierung“ zu lesen. Zu Recht, denn es wird die Möglichkeit erörtert, Teilaspekte des deutschen Modells der Kulturpolitik auf Mexiko zu übertragen. Dabei muss aber unbedingt in Erinnerung gerufen werden, dass es wohl keinen mächtigeren Zentralisierungsfaktor gibt als die Armut bzw. als große Wohlstandsunterschiede (Abromeit 1992: 32). Diese Tatsache darf bei der Betrachtung der Realität und der Bedingungen für eine Veränderung dieser Realität in Mexiko nicht aus den Augen verloren gehen.

Länderkulturhoheit und EG-Aktivitäten in Bildung, Forschung und technologische Entwicklung“, in: Vogel / Oettinger (Hrsg.) 1992: 73 ff.; Zöller 1992; Rásky / Wolf Pérez 1995; Joachim Jens Hesse: „Die bundesstaatliche Ordnung zwischen Vereinigung und Europäisierung - Thesen“, in: Männle (Hrsg.) 1998: 41 ff.; Roland Sturm: „Die Wahrnehmung von Staatsaufgaben zwischen Europäisierung und nationaler Verantwortung“, in: Voigt (Hrsg.) 1998: 257-271; Nass 1998: 101-107; Morr 1999: 74; Manfred G. Schmidt: „Die Europäisierung der öffentlichen Aufgaben“, in: Ellwein / Holtmann 1999: 385-; Schwenke 2001, besonders Kap. I, V, VIII, IX und XIII; Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.) 2002: 19 ff.; Kulturpolitische Gesellschaft / Deutscher Kulturrat (Hrsg.): 2002; Münch / Meerwaldt / Fischer 2002: 43-51; Thomas Fischer: „Deutscher Föderalismus vor der Herausforderung einer europäischen Verfassung“, in: „Aus Politik und Zeitgeschichte“, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, 14. Juli 2003, Ss. 3-5; Hartmann 2004: Kapitel 11; Schwenke 2004; Klein 2005: 77-80, 99-110, mit vielen Quellenhinweisen. Sehr interessant sind auch die Beiträge der folgenden Verfasser (in: Rübke / Wagner 2002), bei denen sich hauptsächlich um verschiedene Aspekte der deutschen Kulturpolitik im EU-Kontext handelt: Doris Gau / Jörg-Ingo Weber, Bernd Meyer, Daniel Cohn-Bendit und Olaf Schwenke; s. a. die Beiträge von Bernhard Vogel und Dieter Rübsaamen in demselben Band. Ein relativ neues Thema ist die regionale Kulturpolitik; dazu Klein 2005: 147-150.

2. Teil

VERGLEICHENDE DARSTELLUNGEN DER UNTERSUCHUNGSFÄLLE

Kapitel 4

Der Föderalismus in Deutschland und in Mexiko

4.1 Die geschichtlichen Grundlagen

Hauptthema dieses Unterkapitels ist die Geschichte des mexikanischen und des deutschen Föderalismus. Wir halten es für angebracht, einigen wichtigen Aspekten seiner Entstehung in beiden Staaten auf den Grund zu gehen, um seinen weiteren Verlauf besser verständlich zu machen. Wir teilen nämlich die Ansicht von Abromeit (1992: 15), dass die Art der Entstehung des Föderalismus den weiteren Charakter eines Staates auf entscheidende Weise prägt. Diese sog. „Pfadabhängigkeit“ des deutschen und des mexikanischen Föderalismus erklärt uns die Veränderungsmöglichkeiten der institutionellen Akteure im Laufe des von den jeweiligen Entstehungsbedingungen vorgegebenen Entwicklungsweges (s. Schultze 2002d).

Bei unseren geschichtlichen Darlegungen werden wir dem mexikanischen Föderalismus mehr Aufmerksamkeit schenken als dem deutschen, da er selbstverständlich nicht zu den üblichen Themen der deutschen politikwissenschaftlichen Literatur gehört. Außerdem ist uns im Laufe unserer Untersuchung immer deutlicher geworden, dass die Eigenschaften des mexikanischen Föderalismus häufig genug vonseiten mexikanischer Autoren einfach „historisch“ begründet werden, was sehr oft eine überzeugende Erklärung der Charakteristika des modernen Föderalismus in Mexiko erheblich erschwert und sogar gegen historische Fakten verstößt. Auf diese rein historische Reflexionsweise der Politologie in Lateinamerika, anstatt einer „systematisch-komparativen“, hat Nohlen mehrmals kritisch aufmerksam gemacht (s. z.B. Nohlen 2006: XXII). Dies ist ein weiterer Grund dafür, uns tiefer mit dem mexikanischen Föderalismus zu beschäftigen.

Um einen deutlicheren Überblick und den Vergleich zu ermöglichen, werden wir unsere geschichtlichen Ausführungen abschnittsweise darstellen. Wir fangen mit dem deutschen Beispiel an, denn es ist besser bekannt und kann daher als Bezugspunkt dienen, um dann uns dem mexikanischen Fall zu widmen. So werden wir zuerst den Ursprung des deutschen Föderalismus im 19. Jh. behandeln bis zur Entstehung des Nazi-Regimes 1933. Danach besprechen wir die föderale Neuordnung 1945, die Veränderungen bis Ende des 20. Jh. sowie die neuen Bedingungen nach der deutschen Wiedervereinigung. Für den Fall Mexikos reicht der erste Abschnitt von den Ursprüngen im 19. Jh. bis zur Revolution im November 1910; danach wird die neue föderale Ordnung von 1917 behandelt, ebenfalls die Veränderungen bis zum Ende des vorigen Jahrhunderts und die neuen Verhältnisse nach dem im Jahre 2000 vollzogenen Regimewechsel.

Das Unterkapitel 4.2 behandelt ein sehr wichtiges Thema, und zwar die föderalen Prinzipien beider Staaten in Form einer vergleichenden Darstellung. Sie bilden die Grundlage für die Erörterung der Kulturpolitik in unseren Studienfällen, die das Thema des 5. Kapitels bildet.

4.1.1 Historische Hintergründe des Föderalismus in Deutschland

4.1.1.1 Geschichte bis 1933

Die föderale Ordnung der Bundesrepublik kann auf eine alte Tradition zurückblicken. Manche Autoren sehen ihre historischen Wurzeln bereits in der Struktur des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation. Deutlicher erkennbar sind jedoch die mehr oder weniger erfolgreichen Versuche im

19. Jahrhundert, welche mittels föderativer Grundlagen der politischen Zersplitterung (der so genannten „Kleinstaaterei“) ein Ende bereiten, einen Integrationsprozess einführen und eine neue politische Struktur im deutschsprachigen Raum zum Ziele hatten, nachdem das Deutsche Reich 1806 untergegangen war.

Die ersten Versuche zielten auf die Verteidigung der Fürstentümer gegen äußere Feinde. So entstand der „Rheinbund“ (1806-1813) unter dem Schutz von Napoleon, wobei sich der föderale Charakter auf die militärische Zusammenarbeit beschränkte. Der „Deutsche Bund“ von 1815, zusammengesetzt aus fünfunddreißig souveränen Fürstentümern und vier freien Städten, zerbrach danach unter anderem an den in vieler Hinsicht völlig unterschiedlichen Interessen der Herrschenden und dem Dualismus von Österreich und Preußen.

Die Struktur eines Bundesstaates wurde erst 1848 mit der Paulskirchenverfassung erreicht, allerdings ohne Österreich. Dies bedeutete eine „kleindeutsche“ Lösung unter preußischer Führung, aber schon mit rechtsstaatlichen und demokratischen Merkmalen versehen. Da jedoch der preußische König Friedrich Wilhelm IV. sich weigerte, die Kaiserkrone aus den Händen des Volkes anzunehmen, blieb die Verfassung nur als Entwurf. Es kam auf Bismarcks Betreiben zum preußisch-österreichischen Kriege im Jahre 1866, so dass nach der Niederlage der Donaumonarchie bei Königgrätz 1867 der Norddeutsche Bund ins Leben gerufen werden konnte. Es handelte sich dabei um einen von allen nördlich des Mains gelegenen deutschen Staaten unter der Führung Preußens begründeten Zusammenschluss. Angesichts dieses markanten „Übergewichts“ Preußens spricht man folglich von einem „hegemonialen Bundesstaat“, der allerdings die Fundamente für die Gründung des Deutschen Reiches von 1871 bildete. Nach der Niederlage Frankreichs konnte schließlich ganz Deutschland durch Bismarck geeint werden. Das geschieht durch den Beitritt der süddeutschen Staaten und durch die Reichsverfassung vom 16. April des gleichen Jahres, die weitgehend der Verfassung des Norddeutschen Bundes entspricht. Auch dieses neue deutsche Kaiserreich wies eine Vorrangstellung Preußens auf, denn es bestand eine Personalunion zwischen dem preußischen König und dem deutschen Kaiser und meistens zwischen preußischem Ministerpräsidenten und Reichskanzler. Nimmt man den Anteil der territorialen Fläche Preußens (65 % des Reichsgebietes) mit einem Anteil von 62 % der Bevölkerung im Reich hinzu, wird man die besondere Gewichtung zu Gunsten des Königreichs Preußen noch deutlicher vor Augen haben. Auf diese Weise wies der damalige deutsche Föderalismus asymmetrische Charakteristika auf, d.h. „Nichtentsprechungen und Ungleichmäßigkeiten“. Sie waren einerseits gesellschaftlicher und andererseits politisch-institutioneller Natur, aufgrund von Disparitäten in der Größen- und Bevölkerungsentwicklung der Gliedstaaten sowie wegen ungleicher Machtverteilungen unter ihnen.¹

Das katastrophale Ende des Ersten Weltkrieges bedeutete nicht nur den Kollaps der Monarchie, sondern auch der deutschen föderalen Ordnung. In der Nationalversammlung von Weimar (1919) setzten sich die unitaristischen und zentralistischen Kräfte durch, so dass die so genannte Weimarer Republik als „Scheinföderalismus“ gekennzeichnet werden kann – von Beyme (1999: 367) spricht von einem „dezentralisierten Einheitsstaat“. Unter den wichtigsten Merkmalen dieses von Anfang an asymmetrisch strukturierten Staates finden wir: Herabstufung der Einzelstaaten zu Ländern, Erweiterung der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen des Reiches, finanzielle Abhängigkeit der Länder vom Reich, Abbau der Landesfinanzverwaltung, politisches Übergewicht der preußischen Regierung usw. Der nationalsozialistischen Ideologie ist dieser geschwächte Föderalismus endgültig zum Opfer gefallen, vor allem durch die zwischen 1933 und 1934 ergriffenen Maßnahmen („Gleichschaltung der Länder“). Aus seinen Trümmern ging der totalitäre, zentralistisch organisierte nationalsozialistische Staat hervor.

4.1.1.2 Die Entstehung der Neuordnung 1945²

Sowohl die westlichen Siegermächte des Zweiten Weltkrieges als auch viele deutsche Politiker waren im Allgemeinen der Meinung, die künftige Staatsordnung Deutschlands sollte eine zu Missbrauch verleitende Machtkonzentration unterbinden. Deswegen ist die Wiederherstellung des

¹ S. dazu den Beitrag von Schultze: „Asymmetrischer Föderalismus“, in: Dieter Nohlen / Schultze 2002: 40-41.

² Eine Darlegung über die politische Entwicklung in der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik bleibt in der vorliegenden Schrift weitgehend aus.

Föderalismus im westlichen Teil Deutschlands eher damit zu erklären, dass es sich dabei um ein Mittel zur Stabilisierung der Demokratie und zur Sicherung des Friedens handelte, oder, wie Ritter es ausdrückt, ein Mittel zur Machtbalance im Inneren und zur Machtbegrenzung nach außen (1999: 345), ein Mittel zur Sicherung der demokratischen Ordnung. Da die Länder als politische und administrative Gebilde schon existierten, versuchte man nun einen Zentralstaat zu errichten. Der Föderalismus der neugeborenen Bundesrepublik wurde folglich als ein Prinzip der Organisation des Staates konzipiert, nicht der Gesellschaft (Sturm 1999: 83). Die bedeutendsten Gründe sind also weder die historischen Traditionen noch irgendwelche ethnische Bedingungen (Rudzio 2003: 361; Braun 2003: 67; Sturm 1999: 82; Klatt 1991: 44). Die Bundesstaatlichkeit und die Länder wurden damals dementsprechend als Mittel zum Zweck betrachtet, ohne Wert an sich (Ritter 1999: 345).

Nach dem Kriegsende vertraten die verschiedenen Parteien unterschiedliche Vorstellungen für die künftige politische Ordnung Deutschlands, die vom zentralistischen Staat (Kommunistische Partei Deutschlands) bis hin zu einer mehr oder weniger losen Union von freien Ländern (CDU und vor allem die CSU) reichte. Kurt Schumacher, der Vorsitzende der SPD, fasste so seine Vorstellungen in die Worte: „So föderalistisch wie möglich, so zentralistisch wie nötig“.

Die Wiederherstellung eines deutschen Staates begann mit der Schaffung der Landesregierungen in der von den U.S.-Amerikanern besetzten Zone; dann wurden ein Länderrat mit Sitz in Stuttgart und 1947 der zonenübergreifende Wirtschaftsrat eingerichtet. Zu diesem Zeitpunkt war schon eindeutig, dass die politischen Vorstellungen der Vereinigten Staaten, Großbritanniens und Frankreichs über die Zukunft Deutschlands mit denen der Sowjetunion nicht vereinbar waren. Daraufhin beschlossen 1948 die drei westlichen Besatzungsmächte zusammen mit den Niederlanden, Belgien und Luxemburg auf den Londoner Konferenzen, einen westdeutschen Staat mit gemäßigt föderalistischer Ordnung zu gründen. Im gleichen Jahr fassten die in die Geschichte eingegangenen Frankfurter Dokumente das von den drei Besatzungsmächten erdachte Leitziel zusammen: „Die Verfassungsgebende Versammlung wird eine demokratische Verfassung ausarbeiten, die für die beteiligten Länder eine Regierungsform föderalistischen Charakters schafft, die am besten geeignet ist, die gegenwärtig zerrissene deutsche Einheit schließlich wiederherzustellen und die Rechte der beteiligten Länder schützt, eine angemessene Zentralinstanz schafft und Garantien der individuellen Rechte und Freiheiten enthält“.

Eine verfassungsgebende Versammlung wurde demzufolge von den Regierungschefs der in den westlichen Besatzungszonen funktionierenden Länder einberufen. Zu diesem Zwecke bestellten die Landesparlamente einen Parlamentarischen Rat mit dem Auftrag, eine Verfassung für einen neuen deutschen Staat auszuarbeiten und zu beschließen. Zu dieser Zeit existierte keine deutsche Zentralregierung, sodass die Ministerpräsidenten der Länder und die Militärgouverneure der Alliierten den entscheidenden Einfluss auf den föderalen Charakter der zu entwerfenden politischen Ordnung ausübten (von Beyme 1999: 366). Deswegen schreibt Ritter: „Am Anfang waren die Länder“ (1999: 343). Vor allem drei Streitfragen sorgten für Diskussionsstoff: erstens, ob ein Senat oder ein Bundesrat die Mitwirkung der Länder am Bundeswillen am besten ermögliche; zweitens, mit welcher Stärke jedes Land vertreten sein würde; und drittens, ob das Schwergewicht von Finanzgesetzgebung und Finanzverwaltung beim Bund oder bei den Ländern liegen sollte.

Der Parlamentarische Rat erreichte bestimmte Kompromisse, um diese schwierigen Fragen zu lösen. Erstens entschied er sich für eine „abgeschwächte Bundesratlösung“, wobei dem Prinzip der Gleichheit der Länder Rechnung getragen wurde, gleichzeitig aber auch ihrer unterschiedlichen Bevölkerungszahl. Die „Bundesratlösung“ bedeutet, dass die Regierungen der Länder an der Willensbildung des Bundes mitwirken, anstatt einer vom Volk direkt gewählten Senatorenkammer als Vertretung der Gliedstaaten, wie das in Mexiko der Fall ist. Diese Mitwirkung erfolgt durch den Bundesrat. Daraus ergibt sich, dass eine Zusammenarbeit von vornherein vorausgesetzt wurde (Münch / Meerwaldt 2002 c: 20). Die Finanzverwaltung wurde aufgeteilt zwischen Bund und Ländern, indem die entsprechende Gesetzgebungskompetenz vor allem dem Bund, eine Gleichberechtigung in der Steuergesetzgebung aber dem Bundesrat zugesprochen wurde.

Das neue „Grundgesetz“ für die Bundesrepublik Deutschland trat am 23. Mai 1949 in Kraft, nachdem die notwendige Zustimmung des Parlamentarischen Rates und der Militärgouverneure sowie die Ratifizierung durch die westdeutschen Landtage erfolgt waren – mit Ausnahme des bayerischen. Die Länder bildeten für den neuen föderalen Staat sowohl die territoriale Gliederung als auch die zweite politische Ebene. Die föderative vertikale Gewaltenteilung sollte im neuen Staat die horizontale Gewaltenteilung bestärken und ergänzen (Sturm 1999: 83).

Im ersten Kapitel haben wir die verschiedenen Typen von Föderalismus erörtert, so dass wir an dieser Stelle dazu nur sagen müssen, dass in einem durch den so genannten dualen Föderalismus gekennzeichneten Staat (der, wie schon vermerkt, nie „pur“ oder „in Reinform“ auftaucht), die Loyalität des Bürgers seiner Gemeinde und seiner Region gilt. Eingriffe des Zentralstaates in die regionale Politik werden „toleriert“, sie genießen aber das Vertrauen des Bürgers nicht. Die Vielfalt in den Gliedstaaten ist die Regel, wie in der Schweiz, in Kanada oder in den Vereinigten Staaten. Es wurde bei der Wiederherstellung des Rechtsstaates in Deutschland jedoch nicht versucht, so einen „dualen Föderalismus“ zu verwirklichen, denn alle Voraussetzungen dazu fehlten. Im Gegenteil, die spezifische, vom GG vorgesehene Kompetenzverteilung führt unvermeidlich zu einer engen Kooperation zwischen Bund und Ländern, in Anbetracht der Verflechtungen zwischen Bundestag und Bundesrat bei der Bundesgesetzgebung und zwischen der Bundesgesetzgebung und der Verwaltung der Länder bei der exekutiven Staatstätigkeit (s. Sturm 1999: 82; Mielke / Bräuer 2002: 151-152, Fn. 12). Es sei dabei auch die Tatsache in Erinnerung gerufen, dass nur sehr wenige der heutigen Bundesländer eine ungebrochene staatliche Geschichte aufweisen können, so dass damals eine regionale Loyalität zu den neu gegründeten Ländern nicht vorhanden sein konnte. Außerdem war eine getrennte politische Führung unmöglich, wenn das GG ein so hohes Maß an Kooperation vorsah (s. Sturm: ebenda).

Deswegen entsteht der Begriff „kooperativer Föderalismus“, der sich auf die Tatsache bezieht, dass anfangs relativ autonom handelnde Entscheidungsinstanzen nun Aufgaben zusammen erledigen sollen, was zu „Verschränkungen“ führt. Die bereits bestehenden Formen der Zusammenarbeit zwischen den staatlichen Ebenen werden demzufolge gesteigert. Im Rahmen dieser Kooperation der verschiedenen staatlichen Akteure kommt ein Geflecht von sich überschneidenden Zuständigkeiten, von Koordinations- und Absprachemustern, von Zusammenarbeit in der Planung der Staatstätigkeit, von formellen und informellen Mitsprachebefugnissen zustande, sodass die zahlreichen Organisations- und Entscheidungsinstanzen horizontal und vertikal eine Art „Verzahnung“ bilden (Laufer / Münch 1998: 248).³ Die Bundesrepublik Deutschland charakterisiert sich also durch eine so enge Zusammenarbeit zwischen Entscheidungsinstanzen, dass sogar dort, wo eigentlich kein Zwang besteht, miteinander zu kooperieren, die Länder die bürokratisch organisierte Nivellierung und die Zusammenarbeit dem Wettbewerb untereinander vorziehen, so dass Sturm (1999: 83) von über 1 000 Arbeitsgruppen spricht, „die Länderpolitiken oft bis ins kleinste Detail koordinieren.“ Es gibt viele *informelle Kontakte* zwischen den Verwaltungen des Bundes und der Länder, sie sind oft sogar wichtiger als die formellen Beziehungen. Außerdem gibt es zahlreiche Ausschüsse, Arbeitsgemeinschaften und Kommissionen mit den unterschiedlichsten Tätigkeiten: Modellgesetzesentwürfe, Arbeitsplanung für die Landeszentralen für politische Bildung, Ausbildung der Polizeibeamten, Unterbringung von Asylbewerbern u.v.a.m. (s. Laufer / Münch 1998: 252). Der „kooperative Föderalismus“ bedeutet daher, dass „...Probleme (...) durch ein gemeinsames, aufeinander abgestimmtes Handeln von Bund und Ländern gelöst werden (sollten) – d.h. im Ergebnis durch eine Erweiterung der Bundeszuständigkeiten zu Lasten der Länder. Der Begriff ‚kooperativer Föderalismus‘ hatte eine Dimension erhalten, die weit über die Berücksichtigung eines landes- bzw. bundesfreundlichen Verhaltens von Bund und Ländern hinausging“ (Berggreen 1991: 173).⁴

4.1.1.3 Veränderungen 1949-1990

Im Laufe ihrer kurzen Geschichte hat sich die moderne föderale Ordnung der Bundesrepublik im Vergleich zu ihrer ursprünglichen Ausgestaltung deutlich verändert. So ist die sowieso von Beginn an beschränkte Landesautonomie noch weiter geschrumpft, indes der Bundesgesetzgeber fast alle Kompetenzen aus dem Katalog der Gesetzgebungszuständigkeiten (Art. 74 GG), anfangs Bund und Ländern gemeinsam zugewiesen, für sich nach und nach in Anspruch genommen hat, unter Berufung auf den Art. 72 Abs. 2 GG. Es ist auch eine Erweiterung der Gesetzgebungskompetenzen von Seite des Bundes zu verzeichnen, was nachteilig auf die Länder wirkt. Ferner spielt die zunehmende

³ Einen sehr praktischen Überblick der Durchführung von Bundesgesetzen bietet Rudzio (2003: 379, Tabelle 2). Zum Thema der Planungsverflechtung s. ausführlich Laufer / Münch 1998: 276 ff..

⁴ Der Frage nach den Folgen des kooperativen Föderalismus im Bereich der Kulturpolitik werden wir im Kapitel 5 nachgehen müssen.

Europäisierung eine wichtige Rolle in der Verlegung von gewissen Zuständigkeiten, da die EU eigentlich eine neue Ebene ist, die bei der Gesetzgebung mitredet und eine Kontrolle der Umsetzung europäischer Gesetze in die deutsche Politik ausübt.

Der Wunsch nach einer Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet wird als Rechtfertigung dieser Entwicklung angeführt, besonders weil die sozialliberale Regierungskoalition (1969-1982) der Auffassung war, die wachsenden wirtschafts-, konjunktur- und sozialpolitischen Probleme benötigten eine engere Abstimmung von Bund und Ländern. Institutionell spricht man von einem föderativen System; inhaltlich war das Ziel der Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse zu erreichen. Das führt uns zum Konzept des „Unitarischen Bundesstaates“, da der neue deutsche Staat nach seinen Institutionen föderativ, nach der von Bund und Ländern betriebenen Politik jedoch unitarisch ausgerichtet ist (Klatt 1991: 44).⁵

Zwischen 1949 und der zweiten Hälfte der sechziger Jahre – bzw. bis Anfang der siebziger Jahre – kann man eine Verschiebung der Befugnisse zu Gunsten des Zentralstaats feststellen. Da der Bund z.B. Vorhaben finanzierte, die außerhalb seiner Zuständigkeiten lagen, mischte er sich immer mehr in Landeskompetenzen ein. Dies geschah aber mit der ausdrücklichen Zustimmung der jeweiligen Landesregierungen, die auf die finanzielle Unterstützung des Bundes angewiesen waren. Anscheinend nahmen sie die dadurch entstandene Opferung der ursprünglichen föderativen Ordnung in Kauf. Einige Länderzuständigkeiten wurden durch formelle Verfassungsänderungen dem Bund übertragen, während die extensive Auslegung schon bestehender Verfassungsnormen (die so genannten „ungeschriebene Zuständigkeiten“) auch eine Erweiterung der Bundesbefugnisse ermöglichte. Ein wichtiges Mittel in der gleichen Richtung war das vollständige Ausschöpfen der dem Bund zustehenden Kompetenzen (Klatt 1999: 46). Vieles geschah in Folge von notwendigen Anpassungen der Bundesregierung angesichts der sich ändernden politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse. Beispiele dafür sind die Aufstellung der Bundeswehr und die überraschende Entwicklung des Luftverkehrs und der Kernenergie. In der Verwaltung wuchs auch der Einfluss des Bundes, vor allem als die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern im Interesse des Bundes geändert wurden: 1955/56 entstand ein Steuerverbund mit Einkommen- und Körperschaftssteuern, genauso wie ein horizontaler Finanzausgleich – der vertikale Finanzausgleich existierte damals schon (Klatt 1999: 46-47).

In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts sind vier Tendenzen im Bereich der öffentlichen Aufgaben festzustellen:

1. mehr Staat, denn es gibt immer mehr staatliche Aufgaben zu erledigen;
2. mehr Sozialstaat, denn der Sozialpolitik wird der größte Teil des Wachstums der öffentlichen Ausgaben zugewiesen;
3. Ausbau des unitarischen Bundesstaates mit ausgeprägter horizontaler und vertikaler „Politikverflechtung“, von der noch die Rede sein wird; und
4. eine fortschreitende Europäisierung, d.h. eine zunehmende Einbindung in die EU (Schmidt 1999: 385).

Die Praxis der Mischfinanzierung wurde von der Finanzreform der großen Koalition 1966-1969 sogar verfassungsmäßig abgesichert. So stellen Art. 91a und 91b die Mitwirkung des Bundes unter bestimmten Voraussetzungen bei der Erfüllung von Länderaufgaben fest, wie beispielsweise dem Hochschulbau, der Förderung der regionalen Wirtschafts- und Agrarstruktur oder bei der Forschungsförderung. Für die Ausbildungsbeihilfe und die Forschungsförderung erhielt der Bund sogar die Gesetzgebungszuständigkeit, für die Hochschulbildung die Rahmenkompetenz. Dies ist die Geburtsstunde der soeben erwähnten „Politikverflechtung“. Die Folge war unvermeidlich ein Übergewicht des Bundes.

Auch wenn dabei die Länder finanziell entlastet wurden, gingen ihnen sehr wichtige Gestaltungsmöglichkeiten verloren, die früher in ihren Händen lagen. Gleichzeitig fangen die Länder an, ihre Selbstkoordination (die so genannte Dritte Ebene) in Ressortministerkonferenzen und gemeinsamen Einrichtungen auszubauen. Die oben besprochene vertikale Kooperation zwischen Bund und Ländern, „Vierte Ebene“ genannt, „...wurde über die diesbezüglichen Verfassungsnormen hinaus

⁵ Der Begriff „Unitarischer Bundesstaat“ stammt von Konrad Hesse: „Der unitarische Bundesstaat“. Karlsruhe 1962, in: ders., „Ausgewählte Schriften“, hrsg. von P. Häberle und A. Hollerbach. Heidelberg 1984, S. 128.

entwickelt“ (so Klatt 1991: 47). Gerlach (1999: 117) spricht auch in diesem Sinne von einer Entwicklung „...außerhalb der vom Grundgesetz vorgesehenen Kooperationsarten“.

Auf Grund der schwierigen haushalts- und wirtschaftspolitischen Lage entfernte sich die sozialliberale Bundesregierung von der weiteren Durchführung der Mischfinanzierung. Trotz anfänglicher Absichtserklärungen der von der CDU, CSU und FDP gebildeten Bundesregierung (von 1982/1983 an), die Gemeinschaftsaufgaben abbauen und Zurückhaltung bei der Wahrnehmung der entsprechenden Bundeskompetenzen einhalten zu wollen, wurden nur sehr wenige Finanzhilfen wieder auf den Zuständigkeitsbereich der Länder übertragen (nach Art. 104a Abs. 4 GG).

Heutzutage verfügen die Landesparlamente über sehr wenige eigene Gesetzgebungszuständigkeiten, auch wenn einige davon sehr wichtig sind, wie z.B. das Schulrecht und das Medienrecht. Dieser Sachverhalt wird als eine sehr große Gefahr für den deutschen Föderalismus betrachtet, denn die Länder haben dadurch Autonomie eingebüßt. Im Gegensatz zu dieser Schwächung der Landtage haben aber auf der anderen Seite die Landesregierungen an Macht gewonnen: „... Da der Bundesrat durch die Notwendigkeit seiner Zustimmung bei jedem Kompetenzgewinn des Bundesgesetzgebers als Mitgesetzgeber auch zum ‚Mitgewinner‘ wurde, waren und sind die Landesregierungen nicht in dem Maße vom Verlust an Landesautonomie betroffen wie die Landesparlamente“ (so Münch / Meerwaldt 2002 b:14; vertiefend s. Rudzio 2003: 371 ff.; s.a. Sturm 1999: 85 ff.). Im Rahmen der Diskussion über die schwierige Kompetenzlage der Landesparlamente relativiert Reutter in einer soeben erschienenen Publikation (2004: 3 ff.) einige der den deutschen Landeslegislativen zugeschriebenen Schwächen, denn er ist der Ansicht, sie verfügten immer noch über sehr relevante Kompetenzen. Reutters Betrachtungen hinsichtlich der Klage über einen Einflussverlust von Landesparlamenten führen ihn zu der Überzeugung, dass dabei eher von einem Funktionswandel gesprochen werden sollte. Außerdem, fügt Reutter hinzu, seien die beschränkten legislativen Kompetenzen der Landesparlamente teilweise durch Kompetenzgewinne in anderen Bereichen ergänzt und kompensiert worden. In der Tat haben wir es aber heutzutage mit einer faktischen Entmachtung der Landesparlamente zu tun, und obwohl die Landesparlamentarier auch eine bundesweite Kooperation initiiert haben, um ihrer Rolle Kraft und Bedeutung wieder zu verleihen, sind die legislativen Organe der Länder häufig auf die Funktion von „staatsnotariellen Ratifikationsämtern“ zurückgedrängt worden (Gerlach 1999: 119). Trotz dieser komplizierten Existenzlage stellt Werner Patzelt zwei wesentliche Aufgaben der Landtage fest: einerseits sind sie die beste Möglichkeit, das Handeln einer Landesregierung zu kontrollieren; andererseits sind Landtagsabgeordnete wichtige Bindeglieder zwischen Bürgerschaft und politischem System (zit. bei Münch / Meerwaldt 2002e: 34).

Eine unaufhaltsame Bedeutung des Bundesrates auf Kosten der Landesparlamente ist festzustellen. So ist beispielsweise die Zahl der vom Bundesrat als zustimmungsbedürftig angesehenen Gesetze ständig gestiegen. Anfangs kannte das GG nur 13 Bestimmungen, für welche die Zustimmung der Länder via Bundesrat erforderlich war; diese Zahl hat sich heutzutage mehr als verdreifacht, denn sie hat sich „...aufgrund eifersüchtiger Wachsamkeit eines mehrheitlich oppositionell gestimmten Bundesrates nach 1969 (kontinuierlich) erhöht“ (von Beyme 1999: 371; Sturm 1999: 95). Untersuchungen von Peter Schindler zufolge (zit. bei Sturm 2001: 63) lag der Prozentanteil der Zustimmungsgesetze während der ersten Legislaturperiode (1949-1953) bei 41,8 %; 1998 stieg dieser Prozentsatz sogar auf 59,2 %.

4.1.1.4 Der deutsche Föderalismus nach der Wiedervereinigung

Seit dem 3. Oktober 1990 besteht die heutige Bundesrepublik aus dem Bund und 16 Ländern. Der Bundesrat wurde am 9. November um die Regierungsvertreter der fünf ostdeutschen („neuen“) Länder erweitert. Den westdeutschen Landesregierungen schien die Gelegenheit für gekommen, die im Juli 1990 bekannt gegebenen „Eckpunkte für den Föderalismus im vereinten Deutschland“ durchsetzen zu können, wie z.B. eine Belebung des föderativen Systems, eine Reform der Finanzverfassung und eine deutlichere Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen. Also wurde im Jahre 1991 nach den Beschlüssen des am 31. August 1990 unterzeichneten Einigungsvertrages von dem Bundestag und dem Bundesrat eine Gemeinsame Verfassungskommission einberufen, die ihre Ergebnisse zwei Jahre später vorlegte. Ihre für die föderale Neuordnung relevanten Schlussfolgerungen waren jedoch nicht so weit reichend wie man es erhofft hatte, obwohl ihre Auswirkungen auf die Position der Länder im Bundesstaat nicht zu verleugnen sind (s. unten). Es war zu erwarten, als Folge der Wiedervereinigung

einen „Reföderalisierungsprozess“ in Gang setzen zu können, der auf der Basis von Änderungen des GG eine Dezentralisierung und eine Entflechtung ermöglichen könnte. Die Verstärkung und „Restituierung“ des Föderalismus würde aber über die bloße Beteiligung der Länder an Gesetzgebung und Verwaltung hinausgehen und bräuchte als festes Fundament die Eigenstaatlichkeit und die Eigenständigkeit der Länder, was wiederum eine bessere Finanzausstattung benötigte. Daher stehen in der Liste der Länderwünsche die Rückverlagerung der Zuständigkeiten im Gesetzgebungsbereich zu Gunsten der Länder, neue Mitspracherechte im Rahmen der internationalen Beziehungen und für die Länder günstige Finanzreformen, um leistungsstarke Länder als Träger eines lebensfähigen Föderalismus zu ermöglichen (Klatt 1991: 68-69).

Die schwierige und langwierige Aufgabe der Integration der „neuen“ Länder in die westdeutsche Republik führte zu einer Wiederbelebung der Diskussion um die Neugliederung der Länder, die aber von den westlichen Ländern sofort abgeblockt wurde – und von der Bevölkerung, die 1996 gegen eine Vereinigung von Berlin und Brandenburg stimmte. Im Gegensatz dazu ist der Wunsch nach der Reföderalisierung des Bundesstaates immer lauter geworden, gleichgültig, was darunter die verschiedenen politischen Akteure verstehen (s. Andersen 2000: 84-85). Die Vereinigung hat auch zusätzliche Schwierigkeiten in der Finanzpolitik hervorgerufen, vor allem im Anbetracht der so großen Unterschiede unter den Ländern in der wirtschaftlichen Lage. Einige Kompromisse sind schon geschlossen worden, andere weiter reichende Lösungen müssen bald gefunden werden (s. dazu von Beyme 1999: 391 ff.).

4.1.2 Historische Hintergründe des Föderalismus in Mexiko

4.1.2.1 Geschichte bis 1910

Die Entstehung des mexikanischen Föderalismus geschieht in einem ganz anderen Kontext und verfolgt andere Zwecke als sein deutsches Pendant, wie wir nun erläutern werden. Die oft und immer wieder zu hörende Behauptung, der Föderalismus in Mexiko sei lediglich eine Kopie des US-amerikanischen Trennungsmodells, erweist sich dabei allerdings als unzureichend, um imstande zu sein, seinen Ursprung und seinen Verlauf zu erklären.

1. Die Vorstellung, Mexiko eine föderale Staatsordnung zu geben, scheint teilweise auf einige frühe Entwicklungsumstände des Landes während der Epoche der spanischen Herrschaft zu beruhen. So wurden bereits im 18. Jh. gewisse Neigungen zumindest zu einem Regionalismus immer deutlicher zu erkennen, was eine spätere Föderalismusdiskussion begünstigte. Eine wichtige Rolle spielte dabei die große Entfernung zwischen der spanischen Halbinsel und den überseeischen Gebieten ebenso wie die geographischen Gegebenheiten und die schwierigen Zustände der Verkehrswege in der Neuen Welt. Darüber hinaus ist die bemerkenswerte Vielfalt der indianischen Kulturen in Erinnerung zu bringen, da sie auch auf die allmähliche Bildung eines Regionalismus Einfluss übte und sich zentralisierenden Versuchen seitens der spanischen Monarchie widersetzte (Vázquez 2003: 19).

Der Alltag des „Nueva España“ – wie damals das ungefähr entsprechende heutige Mexiko hieß – zeigte also schon zu jener Zeit die Entstehung einer gewissen Identität in der Bevölkerung und eine ständige Spannung zwischen dem politischen, wirtschaftlichen und administrativen Vorrang der Hauptstadt einerseits und dem Widerstand anderer Städte und Regionen gegen den Zentralismus andererseits (s. Díaz 1999: 141, mit Literaturangaben). Mexiko-Stadt, das politische Zentrum des Vizekönigreichs, hatte eine privilegierte Stellung, so dass viele der Rivalitäten, die heutzutage in Mexiko zwischen einigen Regionen und der Bundeshauptstadt immer noch und recht lebendig ausgetragen werden, in der Tat auf das Kolonialzeitalter zurückgeführt werden können (s. Ziccardi 2004: 127; Vázquez 2004: 387-388; s. a. Anhang A.3.3).⁶ Diese Spannung zwischen dem Zentrum

⁶ Alexander von Humboldt selbst war Zeuge dieser Spannungen zwischen Peripherie und Zentrum im Neuen Spanien. Als er sich 1803 in der wegen ihrer Bergwerke bekannten Stadt Guanajuato aufhielt, schrieb er in seinem Tagebuch seine Meinung zu einer bildungspolitischen Maßnahme, welche die Errichtung der Bergakademie (der berühmten *Academia de Minería de San Carlos*) in Mexiko-Stadt zur Folge gehabt hatte, also gerade dort, wo es kein einziges Bergwerk gab. Er nannte Guanajuato „das Freiberg Mexikos“ und fand, dass die Berghochschule viel besser hierher als nach Mexiko-Stadt passen würde: „Wie soll man Markscheidekunde, die Natur der Erzadern, die praktischen Arbeiten entfernt von den Bergwerken lehren... Es ist nötig, daß Praxis und Theorie verbunden werden.“ S. Alexander von Humboldt: „Von Mexiko-Stadt nach

und der Peripherie, d.h. zwischen der Hauptstadt und den Regionen bzw. den anderen Städten, verursacht eine Beziehung und eine Situation, die in Deutschland zwischen Berlin und den Ländern bzw. Städten nicht vorkommt.

Die Einführung einer neuen politisch-administrativen Gliederung in „Intendanturen“ (*Intendencias*) im Jahre 1786 trug auch dazu bei, den Regionalismus zu verstärken, wenn auch unabsichtlich (Vázquez 2003: 19). Das konstante Tauziehen zwischen zentralistischen Tendenzen einerseits und widerstrebenden Bemühungen andererseits, die letztgenannten sogar unter Berufung auf fragwürdige juristische Maßnahmen, veranlasst Pietschmann dazu, über eine „verstohlene Föderalisierung“ (*federalización clandestina*) zu sprechen.⁷

2. Die Verfassung von Cadix verwandelte 1812 die alte absolutistische Monarchie Spaniens in eine verfassungsmäßige Monarchie nach liberalem Einfluss. An den vorhergehenden Debatten hatten auch mehrere amerikanische Vertreter teilgenommen. Einige von ihnen, wie die aus dem Nueva España entstammenden Miguel Ramos Arizpe und José Miguel Guridi y Alcocer, schlugen eine neue politische Organisationsform des spanischen Weltimperiums vor, nämlich eine dem Föderalismus sehr nahe stehende Ordnung. Die spanischen Abgeordneten – die die Mehrheit besaßen – lehnten die Vorschläge entschieden ab.⁸ Trotzdem brachte die *Constitución de Cádiz* wichtige Reformen zustande, wie die Gewaltenteilung (Legislative, Exekutive und Judikative). Die Einwohner des Imperiums – mit Ausnahme der Kasten – wurden außerdem nicht mehr als Untertanen betrachtet, sondern als Bürger mit einer dreifachen Vertretung durch die Kommunen (*Ayuntamientos*), die Provinzen (*Diputaciones Provinciales*) und das Parlament (*las Cortes*). Ferner verfügten die Provinzen nach den Bestimmungen der neuen Verfassung über gewisse administrative und politische Befugnisse (Vázquez 2003: 20, 25). Merino (2000: 430) vertritt deswegen die Ansicht, dass der ideenpolitische Einfluss dieser Verfassung eine größere Rolle spielte als ihre zeitlich sehr begrenzte praktische Gültigkeit.

3. Nach elf Jahren Befreiungskrieg und wirtschaftlichem Zusammenbruch gelang es Mexiko, 1821 sich endgültig von Spanien loszutrennen. Das geschah unter der Führung von Don Agustín de Iturbide – einem Gegner übrigens der Verfassung von Cadix. Die ersten Versuche des neuen freien Staates, sich selbst eine handlungsfähige Regierung zu geben, misslangen. Das Fehlen an politischer Erfahrung verhinderte jeden Dialog und jede Verhandlung, besonders zwischen der Regierung und dem Kongress. Die Interessen des Militärs und der Eliten der Provinzen setzten sich entschlossen gegen alle tatsächlich oder zumindest mutmaßlich zentralisierende Versuche des inzwischen proklamierten Kaisers Agustín I., und die katastrophale Finanzlage schränkte den Spielraum der Regierung erheblich ein. Diese Umstände trugen alle dazu bei, die monarchische Regierung 1823 zu Fall zu bringen. Angesichts dieser Situation, befürchteten viele, könnte das nationale Territorium in mehrere Staaten zerfallen, wie die Beispiele Mittel- und Südamerikas bereits zeigten, obwohl anscheinend die mexikanischen Provinzen lediglich eine interne Autonomie suchten, also keine richtig totale Unabhängigkeit. Einige von diesen Provinzen bevorzugten den Föderalismus und plädierten energisch für seine Einführung, als Garantie gegen eine Kleinstaaterei (Vázquez 2003: 17; Fix-Zamudio / Valencia 2001: 942).

Die Einheit des Landes wurde durch einen Kompromiss zwischen der Zentralregierung und den Provinzen erreicht, indem die Souveränität zwischen Zentral- und Gliedstaaten verteilt wurde, denn die letztgenannten waren gegen jede Form von Zentralismus eingestellt. Dies wurde in der im Januar 1824 vom verfassungsgebenden Kongress verkündeten so genannten *Acta Constitutiva*, zu Deutsch „Verfassungsurkunde“, festgestellt. Hiermit und in der im Oktober desselben Jahres in Kraft gesetzten Verfassung wurde der Föderalismus förmlich eingeführt. Die Gliedstaaten verfügten dementsprechend über „Freiheit und Souveränität, was ihre interne Regierung anbelangt“.⁹

Veracruz. Tagebuch“. Herausgegeben von Ulrike Leitner, Akademie Verlag, Berlin 2005, S. 12. Die Bergakademie in Freiberg (Sachsen) war damals die berühmteste Bergschule Europas. Reiner Huhle machte mich freundlicherweise auf diese Äußerung Humboldts aufmerksam.

⁷ S. Pietschmann 1998: 66, zit. bei Vázquez 2003: 21 und Vázquez 2004: 388.

⁸ Noch im Juni 1821, als die Unabhängigkeit Mexikos so gut wie eine vollendete Tatsache war, unternahmen zwei mexikanische Abgeordneten im spanischen Parlament – Lucas Alamán und Mariano Michelena – einen letzten Versuch, eine „föderale“ Lösung durchzusetzen. Über den Vorschlag wurde nicht einmal verhandelt, so dass die Abgeordneten vom Nueva España die *Cortes* endgültig verließen (s. Vázquez 2003: 26-27).

⁹ „...soberanos e independientes en lo tocante a su gobierno interior“. Sowohl die *Cortes de Cádiz* 1812 als auch der mexikanische Kongress zehn Jahre später waren der Einsicht, als Vertreter der Nation die Souveränität innezuhaben (Vázquez 2003: 27, vgl. 32 und Vázquez 2004: 394; Calvillo 2003: 547 ff.); über die damaligen

Angesichts der schwachen Stellung der Bundesregierung, vor allem zwischen 1824 und etwa 1850, gewannen die lokalen und regionalen Mächte an Bedeutung, was den indianischen Gruppen und Gemeinden zum Verhängnis wurde, denn für sie war die alte spanische Kolonialregierung die einzige Obhut gewesen (dazu Krauze 1998a: 173).

Die damaligen Provinzen besaßen keinen staatlichen Charakter (s. Tena 2001: 110), aber einige von ihnen waren besser organisiert als andere, so dass ihre jeweiligen Regierungen und die Militärs den „Kampf“ gegen die Zentralregierung bzw. gegen tatsächlich oder vermutlich zentralisierende Tendenzen führen konnten. In anderen Provinzen hingegen leiteten die Kommunalregierungen (*ayuntamientos*) den Widerstand. Ein weiterer Beweis, dass es damals um keine Staaten ging, ist die Tatsache, dass die Anzahl der Provinzen *vor* und *nach* der Verkündung der *Acta* recht unterschiedlich war, da diese über deren Bestand entschied.¹⁰ Es ist ebenfalls interessant und bemerkenswert, dass von keiner der Provinzen ein föderaler Verfassungsentwurf ausgearbeitet wurde (Calvillo 2003: 464). Der mexikanische Föderalismus kann hingegen als ein Werk von Ideologen betrachtet werden, die aber nicht immer eine klare Vorstellung des Föderalismus hatten, sondern lediglich die Einführung einer politischen Dezentralisierung anstrebten (Armenta 1996: 181). Autoren wie Calvillo (2003: 554) sprechen deswegen von einem *caudillismo federal* im 19. Jh., wobei erstaunlicherweise alle diese denker und *caudillos* Zivilisten waren. Einer der wichtigsten von ihnen war der schon oben genannte Don Miguel Ramos Arizpe – ein Priester, der wegen seiner Verdienste als „Vater des mexikanischen Föderalismus“ gewürdigt wird. Er äußerte sich damals für die Errichtung von großen Gliedstaaten, weil sie auf diese Art und Weise sichere Perspektiven einer wirtschaftlichen und politischen Entwicklung besitzen würden. Aber die Krise verursachte eine Zersplitterung der Provinzen, nicht jedoch des Landes. Die politische Entwicklung des Föderalismus und der föderalen Vorstellungen ist daher in den mexikanischen Gliedstaaten sehr unterschiedlich (s. Vázquez 2003: 17; Calvillo 2003: 542, vgl. 543).

Es ist auf jeden Fall sehr wahrscheinlich, dass der Föderalismus die einzige Option war, welche die territoriale Einheit zu bewahren vermochte. Das Nueva España war in der Tat das einzige spanische Vizekönigreich in Amerika, das der territorialen Fragmentierung nach der Befreiung nicht zum Opfer fiel. Josefina Z. Vázquez ist deswegen der Ansicht, der Föderalismus sei dafür eine „natürliche Lösung“ (*solución natural*) in Mexiko gewesen (2004: 387; s.a. 2003: 32, 37, beide mit weiteren Literaturnachweisen). Die gleiche Meinung teilt u.a. Octavio A. Hernández (zit. bei Calvillo 2003: 586). Dabei hat das Land einen anderen Ausweg eingeschlagen bzw. einschlagen müssen als die „ideale Form“ der Vereinigten Staaten von Amerika. Nach dieser Ansicht handelt es sich bei der Einführung des Föderalismus in Mexiko um keine einfache „extralogische Imitation“ bzw. um keine getreue Kopie des US-amerikanischen Modells, fern von allen nationalen Traditionen (s. dazu ausführlich Fernández Segado 2002: 965).

4. Der große Einfluss des US-amerikanischen Föderalismus kann aber keineswegs verleugnet werden. Er wurde damals (1824) offen behauptet, akzeptiert und anerkannt. Sogar die Präambel der Verfassung von 1824 stellt fest, das zu imitierende Modell sei dasjenige der „blühenden Republik unserer nördlichen Nachbarn“.¹¹ Obwohl die mexikanischen Parlamentarier tatsächlich teilweise vom Föderalismus der Vereinigten Staaten inspiriert wurden, war der Kontext aber doch zu unterschiedlich, um das „Modell der Nachbarn“ einfach so nachahmen zu können. So ist zwar ein aus der US-amerikanischen Verfassung übernommener wichtiger Grundsatz die Teilung der Legislative in zwei Kammern, als Kompromiss zwischen großen und kleinen Gliedstaaten.¹² Die mexikanische föderale Version betonte jedoch eine größere Autonomie der Gliedstaaten, während die Bundesregierung über sehr wenige Kompetenzen verfügte. Dies erinnert eigentlich eher an Jeffersons Vorstellungen als an diejenige von Washington, Adams oder Hamilton, was schon einer der bedeutendsten Politiker jener Zeit, Don Lucas Alamán, sehr deutlich erkannte. Außerdem schränkten die mexikanischen Abgeordneten die steuerlichen Befugnisse der Bundesregierung so erheblich ein, dass diese sehr

Diskussionen im Kongress hinsichtlich der umstrittenen Begriffe der Souveränität und der Freiheit der Gliedstaaten, s. Calvillo 2003: 555.

¹⁰ S. dazu ausführlicher Vázquez 2004: 394; Vázquez 2003: 31; Calvillo 2003: 533; Burgoa 2002: 410, 408, 409, 457; Tena 2001: 110.

¹¹ „...un modelo que imitar en la república floreciente de nuestros vecinos del Norte“ (zit. bei Vázquez 2003: 20; s. a. S. 19).

¹² Vertiefend über die Entstehung des Senates im 19. Jh. und den Einfluss darauf von Juan María Wenceslao y Sánchez de la Barquera – einem Vorfahren des Verfassers der vorliegenden Schrift -, s. Calvillo 2003: 460 ff.

schwach wurde, genauso wie der Präsident (Vázquez 2004: 395; Vázquez 2003: 17, 20, 34).¹³ Dagegen war die gesetzgebende Gewalt mit großer politischer Macht ausgestattet und führte sich willkürlich auf, indem sie nicht nur die Befugnisse der Judikative und der Exekutive, sondern auch die Bestimmungen der Verfassung missachtete (s. dazu Vázquez 2004: 395 und 2003: 35-36;). Die Tatsache, dass im Laufe der Zeit die Bundesregierung an Kraft gewann, ist ein oft vergessenes Phänomen, das noch gründlicher zu erforschen ist (s. ebenda: 31). Dies zeigt ebenfalls, dass die überragende Stellung der Exekutive im 20. Jh. nicht einfach dadurch zu erklären ist, als ob es immer, vom Anfang an, so gewesen wäre.

Kennzeichnet sich einerseits der Föderalismus der Vereinigten Staaten durch seine zentripetale Gründung, so ist die mexikanische Fassung ein Beispiel eines zentrifugalen Ursprungs. Die Provinzen des Nueva España waren nie frei, noch autonom, noch souverän gewesen; sie haben sich nicht zusammengetroffen, um einen neuen Staat zu gründen, hingegen versuchte man mittels der Einführung des Föderalismus die Zersplitterung eines schon bestehenden politischen Gebildes, Mexikos, zu verhindern. Für diesen nun frei gewordenen Staat wurde die Errichtung des Föderalismus als eine Organisationsform erdacht. Die Behauptung, dieser mexikanische Föderalismus sei auf Grund der Initiative und des Drucks von einigen Provinzen ins Leben gerufen worden, mag zwar richtig sein, wir dürfen allerdings nicht vergessen, dass der verfassungsgebende Kongress immer von der vorhergehenden Existenz der mexikanischen Nation und nie von der Existenz „freier und souveräner Staaten“ ausgegangen war.¹⁴

Wir können als Zusammenfassung des bisher Gesagten folgende Faktoren bei der formalen Entstehung des mexikanischen Föderalismus im Jahre 1824 feststellen:

- 1) Die innerlichen politischen Zustände, welche sich durch einen Widerstand gegen zentralisierende Versuche kennzeichneten;
- 2) Die politischen Ereignisse in Spanien und die Verfassung von Cadiz, die eine nie vorher gekannte Freiheit zumindest während einer kurzen Zeit brachten; sie bereicherten auch die politische Kultur der Bevölkerung, indem man über neue Begriffe und Ideen aus Europa diskutieren konnte (s. Carmagnani, zit. bei Ziccardi 2004 126; Soto 2004: 37); schließlich trugen sie verschiedene politische Elemente bei, die den künftigen mexikanischen Föderalismus prägten;
- 3) Die Befürchtung, Mexiko könnte in viele Kleinstaaten zerfallen;
- 4) Den Einfluss des erfolgreich durchgeführten Föderalismus der Vereinigten Staaten und des theoretischen Diskurses dazu, denn die *Federalist Papers* waren in Mexiko bekannt.¹⁵

Trotz ihrer Schwäche und eingeschränkter Befugnisse brachte die Bundesregierung beachtliche Leistungen in der ersten Dekade der Unabhängigkeit.¹⁶ Aber die innerlichen Spaltungen und die Aktivitäten der Freimaurer führten 1828 zum Scheitern der Präsidentschaftswahlen. Die Föderalismus- und die Wirtschaftskrise erreichten 1835 ihren Höhepunkt, so dass 1836 eine zentralistische Verfassung verabschiedet wurde, weil viele dachten – in Erinnerung an die alte spanische Ordnung und angesichts des politischen Chaos –, dass der Zentralismus eher der mexikanischen Tradition entspräche. Paradoxiertweise wurde die Stellung des Präsidenten von der zentralistischen Neuordnung weiter geschwächt, da ein Übermaß an *checks and balances* entstand (dazu Vázquez 2004: 397).¹⁷

Damit begann das ständige Pendeln Mexikos zwischen föderalistischen und zentralistischen Versuchen im 19. Jahrhundert. Es war eine Epoche der politischen Instabilität, der Diktaturen und der Invasionen vonseiten ausländischer Staaten wie Frankreich, der Vereinigten Staaten, Spanien oder England. Für die dringenden Verteidigungsmaßnahmen gab es weder Geld noch Eintracht. Eine zweite

¹³ Zwischen 1821 und 1876 sind 55 Präsidenten zu zählen, was die chaotische Situation Mexikos veranschaulicht und nicht gerade für die Stärke dieses Amtes spricht (s. Ojeda 2005: 65).

¹⁴ Eine Stellungnahme des Kongresses über das Vorhandensein einer mexikanischen Nation ist bei Vázquez 2003: 32 zu lesen.

¹⁵ Calvillo (2003: 463, 551 ff.) erwähnt ebenfalls dazu den wichtigen Einfluss der kolumbianischen Verfassung von Cúcuta (1821); Serra 2000: 637-638 bespricht auch andere einflussreiche Dokumente. Zum Einfluss der US-Amerikanischen Politiker s. Fix – Zamudio / Valencia 2001: 942.

¹⁶ So gelang es beispielsweise der jungen mexikanischen Bundesmarine, die letzte Bastion der Spanier einzunehmen; die britische Regierung anerkannte den mexikanischen Staat und ein spanisches gewachtes Unternehmen, Mexiko wieder zu erobern, wurde erfolgreich zurückgeschlagen.

¹⁷ S. dazu: „Historia general de México“, herausgegeben vom El Colegio de México, S. 545. Mexiko-Stadt 2004.

zentralistische Verfassung wurde 1843 verabschiedet, nach einer kurzen Phase einer Diktatur (1841-1843). Die föderale Ordnung kehrte im Jahre 1846 wieder – mitten im Kampf gegen die US-amerikanische Invasion. Weitere zentralistische Regierungen folgten 1853-1855 (Diktatur von Antonio López de Santa Anna) und 1864-1867 (unter dem kaiserlichen Regime Maximilians von Habsburg). 1867 wurden die föderale Verfassung von 1857 und die Republik wiederhergestellt – die erst genannte hatte bereits die Befugnisse der Gliedstaaten eingeschränkt, den Senat abgeschafft und der Judikative mehr Bedeutung zukommen lassen. Laut Verfassung aber war die Legislative immer noch mächtiger als die anderen zwei Gewalten. Diese Überlegenheit der Legislative, vor allem der Exekutive gegenüber, ist kennzeichnend für das 19. Jh. und wirkte nachteilig, besonders was die Regierbarkeit des Staates anbelangt (s. Krauze 1998a: 232; ausführlicher 284-285). Das Präsidentschaftsamt aber hatte nach so vielen unruhigen Kriegszeiten an politischem Gewicht gewonnen, da der Präsident Juárez die liberale Republik erfolgreich gegen in- und ausländische Feinde verteidigt hatte. Deswegen kann man behaupten, dass die Bildung des nationalen Staates – *state-building* – mit dem Sieg der liberalen Partei ihren Anlauf nimmt (Merino 2000: 432; über die Bedeutung der „Reform“-Bewegung und der Verfassung von 1857 s.a. Paz 1998: 126 ff.). Es dauert aber auch nicht sehr lange, bis der Kongress nach dem siegreichen Krieg gegen die französische Intervention seine Vorrangstellung wieder erlangte. Erst die Diktatur von Porfirio Díaz (1884-1911) unterwarf ihn – und auch die Judikative. Das Land erlebte dann die so genannte *Pax porfiriana*. Der föderale Charakter des Staates existierte aber lediglich in der Verfassung, was anscheinend sein Schicksal im 19. Jh. war. Es ist nämlich durchaus möglich, dass in der Bevölkerung ein Wunsch nach mehr Intervention der Zentralregierung entstand in Folge der Mächtigkeit der Gliedstaaten und der daraus resultierenden Machtstellung der lokalen *Caciques*, die in der Regel willkürlich und unverantwortlich handelten, (s. Tena 2001: 111). So wurden z.B. zentralisierende Tendenzen allmählich toleriert, aber unter eifriger Bewahrung des Föderalismus als Konzept, ein Widerspruch also zwischen politischer Praxis und politischem Diskurs, zwischen Verfassung und Verfassungswirklichkeit.

Warum ist der mexikanische Föderalismus im 19. Jh. gescheitert? Wir können mehrere Gründe dafür nennen:

1. das fehlende Gleichgewicht zwischen den staatlichen Gewalten, d. h. die „radikale Natur“ des mexikanischen Föderalismus – zu mächtige Gliedstaaten und zu mächtiger Kongress, zu schwache Bundesregierung-, was die Funktionsfähigkeit des Staates erschwerte;
2. die Verachtung des Gesetzes und der Demokratie vonseiten vieler politischen Akteure, sowie die fehlende demokratische politische Kultur der Bevölkerung;
3. die soziale und politische Zwietracht – die von den US-amerikanischen Freimauern und Politikern gut ausgenutzt wurde, was zum Verlust der riesigen mexikanischen Nordgebiete führen sollte;
4. den chronisch finanziellen Bankrott der Bundes- bzw. der Zentralregierung;
5. die begrenzten verfassungsmäßigen Befugnisse der Bundesregierung, vor allem im Fall eines Notstandes;
6. die andauernde wirtschaftliche Krise des Landes;
7. die ständigen Bedrohungen aus dem Ausland;
8. die vollkommene politische Unerfahrenheit des jungen Staates und seiner *caudillos*;
9. das Weiterleben vieler wesentlichen Charakterzüge der altspanischen kolonialen Strukturen, um die politische und militärische Kontrolle zu sichern;
10. und schließlich den Idealismus der Gesetze, d.h. eine „besessene Konzentration auf die formalen und abstrakten Aspekte der nationalen Bildung und, hingegen, die Nachlässigkeit ihrer konkreten und praktischen Erfordernisse“ (so Krauze).¹⁸

¹⁸ Vgl. Chavarri 1973: 460; Jesús Reyes Heróles: „El liberalismo mexicano“, F. C. E., Mexiko-Stadt 1974, III, S. 362; vgl. Nohlen / Fernández 1991: 37; Krauze 1998: 109-110 und 119-124; Serra 2000: 636; s. a. Tena 2001: 111; Vázquez 2003: 29, 38; Vázquez 2004: 387, 400; Soto 2004: 43-47; die drei letzt genannten Werke mit zahlreichen Literaturhinweisen. Über die Vorliebe der Mexikaner zur „Form“, zu Zeremoniell und Förmlichkeit s. Paz 1998: 39 ff.; auch Armenta 1996: 121-122 und 124, hinsichtlich der in Mexiko den Gesetzen traditionsgemäß zugeschriebenen „magischen Wirkung“, um Probleme zu lösen. Über die Spannung zwischen Verfassung und Verfassungswirklichkeit im Allgemeinen s. Dieter Grimm: „Verfassungswirklichkeit“, in: Nohlen / Schultze (Hrsg.) 2002, Ss. 1012-1014.

Trotz geläufiger Meinungen hat Porfirio Díaz nicht die komplette politische Macht zentralisieren können. Er besaß aber die Fähigkeit, mit den verschiedenen regionalen politischen Kräften geschickt zu verhandeln, so dass viele für die Bundeshauptstadt gedachte Verwaltungsmaßnahmen auch von verschiedenen Bundesstaaten aufgenommen wurden, wie z.B. die Bildungspolitik. Es ist ihm auch gelungen, die regionalen Kommandeure der Arme zu kontrollieren, so dass er dem Staat eine vorher nie vorhandene Stabilität geben konnte. Die politische Organisation beruhte auf Personen bzw. auf der Figur von Personen: den *jefes políticos*, den Gouverneuren und dem Präsidenten, wenn auch eine beginnende Institutionalisierung zu bemerken war (Hernández 2004: 206). Zum ersten Mal in seiner kurzen Geschichte als unabhängiger Staat erlebte Mexiko lange Jahre ohne groß angelegte Kriege jeder Art. Aber über einen Frieden im Sinne von Thomas von Aquins Vorstellungen konnte keine Rede sein, denn es gab keine „Ruhe in der Ordnung“. Das wirtschaftliche Wachstum wurde erreicht auf Kosten breiter Gruppen der Bevölkerung, die immer ärmer wurden (s. Ojeda 2005: 54; s.a. Vázquez 2004: 400 und Serra 2000: 639). Diese äußerst schwere soziale Ungerechtigkeit und das fehlende demokratische Leben verursachten 1910 einen gewaltigen sozialen Ausbruch, der den General Díaz stürzte: die mexikanische Revolution. Diese tief greifende soziale Bewegung mündete in die 1917 verabschiedete und bis heute geltende föderale Verfassung, die eigentlich eine reformierte Version der Verfassung von 1857 ist. Octavio Paz sieht in der Revolution eine wichtige Station der Verherrlichung der politischen Führer in Mexiko, die immer noch das dortige politische Leben beherrscht (Paz 1998: 144).

4.1.2.2 Die Entstehung der Neuordnung 1917

*In der Regierung soll eine einzige politische Kraft
hervorragen: die des Präsidenten der Republik,
welcher der einzige Vertreter der demokratischen
Gefühle des Volkes sein soll.*

Lázaro Cárdenas ¹⁹

„... (Der) mexikanische Föderalismus besteht ohnehin nur auf dem Papier“, stellte Loewenstein vor fast 50 Jahren fest (1959: 324 Fn. 25), unter Berufung auf die auch in anderen föderalen Staaten Lateinamerikas zu findende „natürliche“ Hegemonialstellung gewisser Mitgliedstaaten bzw. Städte.²⁰

Kennzeichen des politischen Systems Mexikos in den Jahren 1929 bis 2000 sind einerseits eine anfangs praktisch allein existierende bzw. seit 1939 hegemoniale politische Partei, die den Namen PRI („Institutionelle Revolutionäre Partei“, auf spanisch *Partido Revolucionario Institucional*) trägt, und andererseits die dem Präsidenten *de facto* untergeordneten staatlichen Gewalten (Cosío Villegas 1974: 21; s.a. Elizondo / Nacif 2002: 20 ff.). Dieses präsidentielle Regierungssystem wurde gelegentlich wegen seines besonderen Übergewichts auch „Superpräsidentialismus“ genannt (so Espinoza 1999). Sartori spricht im gleichen Sinne von einem „Hyperpräsidentialismus“ (2001: 222), genauso wie Fernández Segado (2002: 965), während bei Mabire (2003: 34) von einem „bedrückenden präsidentiellen System“ (*un sistema abrumadoramente presidencialista*) die Rede ist. Von Krauze stammt die Benennung *La Presidencia Imperial*. Kommunal- und Landesregierungen waren der Bundesregierung völlig untergeordnet, so dass viele Autoren das mexikanische revolutionäre Regime als autoritär einstufen.²¹ Im Vergleich aber zum unruhigen 19. Jh. war den postrevolutionären

¹⁹ Präsident von 1934 bis 1940. Das Zitat ist bei Espinoza 1999: 68, Fn. 31 zu lesen.

²⁰ Der andere Grund dafür war Loewenstein zufolge die so genannte „Bundesintervention“. Dieser im Alleingang nach Ermessen der Bundesregierung, ohne richterliche Kontrolle und „aus den wichtigsten Anlässen“, unternommene Eingreif des Bundes in die inneren Angelegenheiten der Gliedstaaten hat „...den lateinamerikanischen Föderalismus zu einer Fiktion werden lassen und den wechselseitigen Vertikalismus der föderativen Struktur weitgehend beseitigt“ (S. 323). So ein willkürliches Verfahren ist heutzutage in Mexiko allerdings nicht mehr möglich. Dazu vertiefend Armenta 1996: 120-121.

²¹ S. Ojeda 2005: 54 und 73-75 mit Literaturhinweisen; s. a. Aboites 2004: 403; Aziz 2004: 190. Über die Klassifizierung bzw. Typologisierung der PRI, ihrer Vorgänger sowie des mexikanischen postrevolutionären Regimes gehen die Meinungen weit auseinander. S. dazu Ojeda 2005: 61-65. Die Kennzeichen des

Regierungen gelungen, eine lang anhaltende politische Stabilität einzuführen und aufrechtzuerhalten (s. dazu Ojeda 2005: 65-68). Der nach dem Vorbild der Vereinigten Staaten inspirierte Präsidentialismus diente jedoch oft genug nicht nur in Mexiko, sondern auch in anderen Ländern Lateinamerikas, als „Unterbau“ für autoritäre Regime (Loewenstein 1959: 119), vor allem wenn wir bedenken, dass diese Völker eine ausgeprägte Neigung zur Verehrung der Herrschergestalt aufweisen – *caudillismo, culto a la personalidad* (Armenta 1996: 33; s.a. Duverger 1952: 114). Deswegen unterscheiden Nohlen und Fernández (1991: 42) den lateinamerikanischen Präsidentialismus vom normativen Konzept und vom US-amerikanischen Modell erstens durch die übermäßige Vorrangstellung des Präsidenten und zweitens durch die Abwesenheit des Föderalismus. Tatsächlich gibt es also keine Trennung und kein horizontales und vertikales Gleichgewicht der Staatsgewalten.

Die fast prähispanisch ausgeprägte Unantastbarkeit der Präsidentschaft ging praktisch unverändert von Porfirio Díaz auf die Führer der Revolution über. Diese „imperiale Konzentration“ (Krauze) der Autorität nahm im Laufe der Zeit noch zu, womit das Schicksal des Landes von dem Willen einer einzigen Person abhängig wurde: der des Präsidenten der Republik. Daher spricht Krauze von einer „imperialistischen Präsidentschaft“. Das Erbe von Porfirio Díaz ist daher die Vorgehensweise – mittlerweile im Rahmen eines autoritären Korporatismus perfektioniert: Arbeiter, Landbewohner, Soldaten, Lehrer usw. bildeten Verbände, die im Prinzip keine Verbindung untereinander hatten, sondern von der Zentralregierung in starkem Maße abhängig waren, zunächst direkt, und dann auch über die Regierungspartei (PRI bzw. ihre Vorläufer). Die Überreste dieser Struktur bilden noch heute den Kern des politischen Lebens in Mexiko und wirken sich natürlich auch auf die Kulturpolitik aus.²²

Die revolutionären Regierungen haben sich immer eifrig zum Föderalismus bekannt, denn sie hielten sich selbst für die erbberechtigten Nachfolger der liberal-föderalen Tradition des 19. Jh. Dabei geht es jedoch nur um eine Pro-forma-Aussage, weil sie in der Tat eine sehr ausgeprägte zentralisierende Politik betrieben haben. Der Föderalismus hat also mit dem Präsidentialismus das Gleichgewicht nicht halten können (s. Nohlen / Fernández 1991: 48). Der jahrelang fehlende Parteienwettbewerb könnte ja auch als ein Grund der stattfindenden Zentralisierung betrachtet werden (s. u.a. Díaz 1999: 142). Die im Unterschied zum 19. Jh. sehr bescheidenen Zuständigkeiten der Länder könnten sich zum Teil aus dieser Situation erklären lassen (s. Armenta 1996: 104; Ojeda 2005: 84). Dieser Prozess der Zentralisierung wird uns noch beschäftigen. Seine Entwicklung im 20. Jh. ist außerdem im Exkurs 2 des 5. Kapitels ein zentrales Thema, erläutert am Beispiel der Bildungs- und Kulturpolitik.

Es ist aber sehr wichtig, deutlich zu sagen, dass der Präsident nicht von Anfang an seit dem Inkrafttreten der Verfassung von 1917 mit einer großen, bedeutungsvollen politischen Macht, weit über die anderen Gewalten und über das Gesetz hinaus, ausgestattet wurde. Erst seit den 30er Jahren bauten die mexikanischen Präsidenten dank des PRI-Monopols eine „quasi-diktatorische“ Machtfülle auf (s. dazu Merkel / Puhle u. a. 2003: 121; Sartori 2001: 224). Anhand des Beispiels der Finanzpolitik hat Luis Aboites (2004) in diesem Sinne beweisen können, dass der mexikanische Föderalismus im 20. Jh. nicht immer vom Übergewicht der Bundesregierung – und vor allem des Präsidenten – „beschränkt“, „geschwächt“ und „untergeordnet“ wurde. Die gleiche Meinung vertritt auch Díaz (1999: 141). Vor 1940 nämlich verfügte der Präsident noch nicht über die große Macht, die ein mexikanischer „Hyperpräsident“ der zweiten Hälfte des Jahrhunderts in seinen Händen konzentrieren würde (dazu auch Hernández 1996: 289). Im Gegenteil: die mexikanischen Präsidenten hatten sich gegen Landesregierungen, Gemeinden, unbeugsame Gouverneure, *Alcaldes* (Bürgermeister) und andere politische und soziale Akteure oft mühevoll zu behaupten, so dass die Vorrangstellung der Bundesregierung in vielen äußerst wichtigen Bereichen der Finanzpolitik erst 1972 erreicht wurde. Dies geschah nach vielen Jahren zäher Spannungen und Versuche vonseiten der Bundesregierung, eine zentralistische Finanzpolitik durchzusetzen und die Finanzen der Gliedstaaten zu schwächen. Dieses Phänomen der Schwächung der bundesstaatlichen Finanzen ist noch nicht gründlich genug untersucht

mexikanischen Präsidentialismus und seinen Ursprung behandeln mehrere Autoren, u.a. Carpizo 1987 und Sartori 2001: Nachwort; s.a. Nohlen / Fernández 1991: passim; Linz 2002: 145, 192, 228, 240 u. passim; Merkel u.a. 2003: 121-122.

²² Krauze 1998b: 28. Zum Thema des Korporatismus als Bezeichnung unterschiedlicher Formen der Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen an politischen Entscheidungsprozessen, s. Schubert: „Korporatismus / Korporatismustheorien“ in: Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze 2002: 449-453. Im Fall Mexikos sprechen wir von einer erzwungenen Einbindung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Organisationen in die Regierungspartei mit dem Ziel der politischen Kontrolle.

worden, sei aber „...komplizierter als der Präsidentialismus...“ (so Aboites). Im gleichen Sinne spricht Alicia Hernández (1996: 293), wenn sie die Unterlegenheit der Gliedstaaten nicht durch den politischen, sondern eher durch den finanziellen Zwang der Bundesregierung erklärt – das gleiche Verfahren fand auch zwischen Gliedstaaten und Munizipien statt, was ein wichtiges Element der Regierbarkeit in Mexiko darstellt (so Hernández; s. dazu eingehend Merino 2000a: 415). Da dieser Prozess der Zentralisierung bzw. der Stärkung des Präsidenten auch mittels Verfassungsänderungen erreicht wurde, sehe ich ein Zeichen der verfassungsmäßigen Legitimierung des Autoritarismus, worauf Nohlen und Fernández (1991: 38 ff.) schon aufmerksam gemacht haben (s. a. Armenta 1996: 33).

Die Revolution und dementsprechend die PV von 1917 hatten also kein starkes zentrales Regime zur Folge. Es gab eher eine große Zahl von lokalen politischen Kräften, während die Bundesregierung mit Mühe und Not versuchte, unter ihnen als „Schiedsrichter“ oder Vermittler zu agieren (Hernández 2004: 207). Hier muss aber betont werden, dass die Zentralisierungsimpulse nicht vom Bund ausgingen, sondern von der Bundesregierung, denn die Legislative hat nicht immer mitgemacht. Das kann man an den Diskussionen über die Finanz- und Bildungspolitik erkennen.

In der Bildungs- und Kulturpolitik entstand ein sehr ähnliches Phänomen, weil die Gliedstaaten nach der PV 1917 über deutlich mehr Zuständigkeiten verfügten. Diese aber gingen im Laufe der Zeit verloren bzw. sie wurden an die Bundesregierung übertragen. Davon aber wird im Exkurs 2 die Rede sein.

Man kann folgende Faktoren feststellen, die zur Stärkung des Präsidenten und zur entsprechenden Schwäche des Föderalismus beitrugen (zusammengestellt hauptsächlich nach Espinoza 1999: 64-65; Aboites 2004: 412; Hernández 2004: 209):

1. die Gründung der „offiziellen Partei“ 1929, d.h. der heutigen PRI, die zur politischen Stärkung des Präsidenten beitrug;²³
2. die Verbannung des ehemaligen Präsidenten Calles 1936, die dem damals amtierenden Präsidenten Cárdenas die Kontrolle der Partei sicherte;
3. die „metakonstitutionelle“ Befugnis der Bundesregierung, Gouverneure aus dem Amt zu entfernen; die vom Präsidenten ausgeübte Kontrolle des Senats ermöglichte dies, was aber nicht verhinderte, dass etliche Gouverneure ihre Gesichtspunkte ab und zu energisch verteidigten;
4. die Schaffung von Gesetzen und Organen, welche entscheidende Befugnisse der Verantwortung der Gliedstaaten entzogen und an die Bundesregierung übertrugen;
5. die wirtschaftliche Entwicklung Mexikos wurde als Verantwortung der Bundesregierung definiert (s. dazu Elizondo / Nacif 2002: 29);
6. ein psychologisches Element: die überragende Rolle des Präsidenten wird in der Regel von der Bevölkerung ohne Weiteres angenommen;
7. schließlich wage ich hinzuzufügen, dass die 1928 in die Bundesverfassung eingeführte Amtszeitverlängerung des Präsidenten und das Wiederwahlverbot für Gouverneure, Bürgermeister und Parlamentarier (1933), eine Verstärkung der Stellung des Präsidenten und der Partei zur Folge hatten. Dies kann ich an dieser Stelle allerdings nicht begründen, in Anbetracht des Rahmens der vorliegenden Arbeit.

Andere Autoren erwähnen darüber hinaus weitere Faktoren, wie etwa die Institutionalisierung der Streitkräfte – im deutlichen Unterschied zu anderen Ländern Lateinamerikas –, die Konzentration der Finanzmittel, die untergeordnete Rolle des Obersten Gerichtshofes, die gesetzwidrige Ernennung von Gouverneuren und von Präsidentschaftskandidaten der PRI vonseiten des amtierenden Präsidenten usw. (s. dazu Carpizo 1987: II. 2., Armenta 1996: 194), obwohl ich einige davon eher als Wirkungen des Präsidentialismus als seine Ursachen betrachte.

²³ Es muss in Erinnerung gerufen werden, dass die großen Gewerkschaften Mexikos wesentliche Bestandteile der PRI sind, was eine politische Kontrolle ihrer Mitglieder bedeutete. Diese Realität fängt langsam an, sich zu verändern, nicht ohne oft gewaltige Spannungen, denn die mexikanischen Gewerkschaften zeichnen sich nicht besonders dadurch aus, demokratisch geführt zu werden.

4.1.2.3 Veränderungen 1988-2000

Nachdem die Ergebnisse der Präsidentschaftswahlen 1988 von einem Großteil der Bevölkerung für unglaublich und betrügerisch gehalten wurden, unternahm der neu amtierende Präsident Salinas (1988-1994) tief greifende politische und wirtschaftliche Veränderungen, wie z.B. die Reprivatisierung der Banken, die Unterzeichnung eines Freihandelsabkommens mit Kanada und den Vereinigten Staaten,²⁴ Verfassungsänderungen in der Agrarpolitik, in den rechtlichen Beziehungen zwischen Staat und Kirchen usw. Außerdem vollzog sich im Laufe der neunziger Jahre ein Wandel in der politischen Kultur der Bevölkerung, indem man sich allmählich vom Öffentlichen löste und dem Privaten näherte: von der staatlichen Wirtschaft zur Privatwirtschaft, von der staatlichen Schule zur Privatschule, zur Privatuniversität... (s. dazu Ojeda 2005: Kap. I).

Bereits seit den achtziger Jahren gelang es den Oppositionsparteien, besonders der PAN (s. das Abkürzungsverzeichnis), Schritt für Schritt Wahlen auf Kommunalebene zu gewinnen. 1989 erreichte diese Partei überraschenderweise einen von der Bundesregierung zum ersten Mal anerkannten Sieg auf Landesebene, nämlich in Baja California. 1997 gewinnt die PRD die Wahl in Mexiko-Stadt und, was früher nie für möglich gehalten wurde, die Regierungspartei (PRI) verlor die Mehrheit im Bundesabgeordnetenhaus.²⁵ Ende des 20. Jh. kam es also langsam dazu, dass oppositionelle Parteien auf Landes- und Kommunalebene Regierungen stellten, wo 60 % der Bevölkerung lebte (Ojeda 2005: 26). Wir wollen an dieser Stelle hervorheben, dass der demokratische politische Wandel an der Spitze der Republik eigentlich auf Lokal- und Landesebene begann, wo auch die Oppositionsparteien ihre ersten praktischen Erfahrungen in der Regierungsarbeit sammeln konnten (s. Hernández 2004: 213).

Obwohl so gut wie jede Bundesregierung eine Wahlreform zustande brachte, die jedes Mal als die allerbeste bejubelt wurde, war die letzte große Reform 1996 diejenige, die 1997 endgültig einem unter gerechteren Bedingungen stattfindenden Wahlprozess den Weg ebnete (s. dazu Sartori 2001: 222; zum Thema der Struktur der Bundeswahlbehörde s. Elizondo / Nacif 2002: 9). Auf Bundesebene bedeutete dieser Schritt das Ende eines langjährigen und mühevollen Kampfes für die Demokratie und gegen den Autoritarismus (s. Aziz 2004: 191; dazu Hernández 2004: 210 ff.). Dieser Prozess der Demokratisierung ermöglicht schließlich, nach 71 Jahren Alleinherrschaft der PRI, dass ein Kandidat der Opposition, Vicente Fox Quezada (PAN-PVEM ²⁶) am 2. Juli 2000 die Präsidentschaftswahl gewann.²⁷

4.1.2.4 Der mexikanische Föderalismus nach dem Regimewechsel

Heutzutage besteht die Bundesrepublik Mexiko aus drei Regierungsbereichen, wie sie dort genannt werden: dem Bundesbereich oder *ámbito federal*, dem gliedstaatlichen Bereich oder *ámbito estatal*, gebildet von 31 „Staaten“ (*estados*) und einem Bundesdistrikt (*Distrito Federal*), und schließlich aus dem kommunalen bzw. municipalen Bereich mit 2 417 Municipien (*Municipios*).

Vergleicht man die Lage Mexikos 1929 und 2000 / 2006, erkennt man, dass der politische Übergang als das Ergebnis eines langen Wegs betrachtet werden kann: damals hatte das Land 16 Millionen Einwohner, heutzutage 103 Millionen; damals lebte die Mehrzahl der Mexikaner auf dem Land, heutzutage in den Städten; der Bevölkerung stehen gegenwärtig viel bessere und zahlreichere Bildungsmöglichkeiten zur Verfügung, sodass der Analphabetismus fast verschwunden ist; die Wirtschaft basierte vor 70 Jahren auf dem Agrarsektor, während die Wirtschaft zur Zeit sich auf den Industrie- und auf den Dienstleistungssektor stützt; die politische Kultur kann nicht mehr als „parochial“ eingestuft werden, denn sie ist – obwohl nicht überall - weltoffener geworden (Ojeda 2005: 19-21).

Auch wenn das Land sich in einer politischen Übergangsphase vom Autoritarismus zur Demokratie befindet, ist der Föderalismus im politischen Leben und in der politischen Kultur noch nicht fest genug

²⁴ Nordamerikanisches Freihandelsabkommen (*Tratado de Libre Comercio para América del Norte*).

²⁵ S. dazu die entsprechende Information über Mexiko in Nohlen 2005; s.a. Nohlen 2004: 27 ff. und passim.

²⁶ PVEM: *Partido Verde Ecologista de México*: „Grüne ökologische Partei Mexikos“.

²⁷ S. zum Thema des politischen Wandels in Mexiko: Elizondo / Nacif 2002.

verankert.²⁸ Eine föderale Struktur steht in einer engen Beziehung zur Demokratie, was sich in einer Vielzahl von Entscheidungszentren widerspiegelt (vgl. Díaz 1999: 147-149). In der Geschichte Mexikos ist aber leider ein demokratisches „Defizit“ in der Regel ein normaler Zustand gewesen, bei dem der Föderalismus nicht zum Demokratisierungsfaktor werden können (Fernández Segado 2002: 966; Casar, zit. bei Espinoza 1999: 68). In den letzten Jahren ist aber, als Wirkung des Demokratisierungsprozesses, eine Veränderung der politischen Konkurrenz und eine Vervielfältigung der Entscheidungsinstanzen und der für den Föderalismus und die Demokratie notwendigen Gegengewichte zu bestätigen (s. Elizondo / Nacif 2002: 10-11, 34).

Fast von einem Tag auf den anderen wurde aus dem übermächtigen Präsidenten der Republik mit über die PV hinausgehenden Befugnissen ein relativ schwacher Präsident mit weit weniger Befugnissen und ohne Mehrheit im Parlament (Sartori 2001: 224). Angesichts der Tatsache, dass der Präsident nicht mehr eine uneingeschränkte politische Führung seiner Partei innehat, sind die Gouverneure im Gegensatz dazu mächtiger geworden. Sie haben eine Konferenz ins Leben gerufen, in der Gouverneure aller politischen Richtungen vertreten sind: die CONAGO (s. Abkürzungsverzeichnis), von der noch die Rede sein wird. Die Bürgermeister haben schon seit langem ähnliche Organisationen gegründet, wie die *Asociación Mexicana de Municipios*.

Der mexikanische Föderalismus weist heute noch einen markanten zentralistischen Charakter auf. Das ist eigentlich eines seiner wesentlichen Merkmale. Besteht theoretisch kein Unterschied zwischen den oben gerade genannten staatlichen Ebenen, wird die Regierungstätigkeit von Seiten der Exekutive immer noch zentralistisch durchgeführt. Dies geschieht nicht nur bezüglich der Beziehung zwischen Bund und Ländern, sondern auch zwischen Landesregierungen und Kommunen. Dieses Thema wird uns noch beschäftigen.

Eine langsame, aber anscheinend unaufhaltsame Entwicklung dieses Zustandes ist in den letzten Jahren zu beobachten, denn der Bund hat schon in vielen Bereichen den Ländern verschiedene Funktionen und Ressourcen übertragen bzw. zurückgegeben. Diese „Föderalisierung“ ist von großer Bedeutung und geschieht vor allem in der Gesundheits-, Bildungs-, Kultur-, Umwelt- und Sozialpolitik. Dieser noch andauernde Prozess findet in der Regel Unterstützung in den Landesregierungen und in der Landesbevölkerung, denn die im Laufe des 20. Jh. durchgeführte Zentralisierung wurde oft mit Argwohn und Misstrauen seitens verschiedener lokalen Gruppen der Bevölkerung und der politischen Akteure mitgemacht (s. u. Exkurs 2). Dem „Zentrum“ – wie man in Mexiko die Bundeshauptstadt, den Bund und die Bundesregierung nennt – wird nämlich immer vorgeworfen, die historischen und kulturellen Besonderheiten der Regionen jahrelang missachtet zu haben (s. Ezpeleta 1999: 125; Literaturhinweise in Ziccardi 2004: 129, Fn. 4). Diese Dezentralisierung ist aber in der Regel lediglich von administrativem Charakter, denn die Entscheidungsfindung über Programme, Dezentalisierungsmaßnahmen, Geldzuwendungen und die notwendigen Finanzausgleichsmaßnahmen ist immer noch größtenteils der Zentralregierung vorbehalten (s. Ezpeleta 1999: 129; s.a. Anhang A.3.1 und A.3.2; vgl. Nohlen / Fernández 1991: 49).²⁹

Die Beziehungen zwischen den staatlichen Ebenen sind immer noch sehr kompliziert, vor allem in den Landeshauptstädten, nicht nur wenn der Bürgermeister und der Gouverneur unterschiedlichen Parteien angehören, sondern sogar auch wenn beide Parteigenossen sind. Ein Zeichen der Konsolidierung der mexikanischen Demokratie wird erst gesetzt werden, wenn alle staatlichen Ebenen mit- und untereinander eine bessere, transparente und ehrliche Zusammenarbeit leisten, ganz unabhängig von der Parteizugehörigkeit der Regierenden. In der Tat: die Kooperation zwischen den lokalen Ebenen in Mexiko ist immer noch sehr mangelhaft. Eine bessere Zusammenarbeit kann dazu beitragen, dass subsidiarische und ausgleichende Maßnahmen leichter in Gang gesetzt werden können, um die Disparitäten zu beheben und die Landes- und Kommunalregierungen zu verstärken (s. Ziccardi

²⁸ Dazu Gadsden 1995: 8; Armenta 1996: 99, 107 ff.; Tena 2001: 110-110, 122; Fix-Zamudio / Valencia 2001: 947; Fernández 2002: 966 u.v.a.m.

²⁹ Unter Dezentralisierung verstehen wir den Vorgang der Verlagerung von Zuständigkeiten vom Zentralstaat auf die anderen staatlichen Ebenen. Dabei unterscheidet man zwischen administrativer und politischer Vorgehensweise. Bei der erstgenannten „...werden Verwaltungsbefugnisse dorthin übertragen, wo die entsprechenden Aufgaben anfallen, um eine möglichst effektive Erledigung ‚vor Ort‘ zu gewährleisten“. Die politische Dezentralisierung unterscheidet sich dadurch, dass die empfangenden Ebenen darüber hinaus Regelungskompetenzen und Ressourcen zugewiesen erhalten, „...die es ihnen erlauben, im Rahmen eines definierten Bereiches der Selbstverwaltung ihre Angelegenheiten eigenständig zu regeln“; so Thibaut in: Nohlen / Schultze 2002: 143, Stichwort: Dezentralisierung.

2004: 140, 145, vgl. 146). Eine bessere Zusammenarbeit bedeutet für uns jedoch nicht, dass wir hierbei unbedingt für einen kooperativen Föderalismus plädieren.

Positiv zu bewerten sind die wachsende Bedeutung und die aktivere Rolle des Obersten Nationalen Gerichtshofs (*Suprema Corte de Justicia de la Nación*: SCJN) in den letzten fünf Jahren, denn er tritt immer häufiger und entscheidender auf als Schiedsrichter zwischen verschiedenen politischen Institutionen, staatlichen Ebenen, Behörden usw. Sehr gut für die Institutionalisierung des politischen Lebens Mexikos ist auch die Tatsache, dass die SCJN unter der Bevölkerung ein sehr hohes Ansehen genießt.

Wesentlicher Punkt der Föderalismusentwicklung in den nächsten Jahren ist das große Problem der sozialen Ungerechtigkeit. Während die nördlichen Gebiete Mexikos sich durch eine dynamische Industrialisierung und durch die Integration in die globale Wirtschaft auszeichnen, so wird der Süden immer ärmer. Aber auch innerhalb dieser großen Unterteilungen findet man extrem große soziale Disparitäten. Es gibt sozusagen ein reiches, dynamisches und modernes Mexiko und ein armes, statisches und rückständiges. Das bedeutet unter anderem, dass der Region, dem Bundesstaat und dem Munizipium im Rahmen eines neuen Föderalismus – der eine politische Dezentralisierung mit einbezieht – eine außerordentliche Wichtigkeit zukommt (Ziccardi 2004: 130, 145; s.a. Soto 2004: 46).³⁰

Zusammenfassend und ohne weiter ausführen zu müssen, kann m.E. von drei Phasen des mexikanischen Föderalismus seit etwa 1925 die Rede sein: bis circa 1988 finde ich einen „symbolischen Föderalismus“, welcher nur auf dem Papier existierte; von 1988 bis 2000 einen „Übergangs-“ bzw. einen „Protoföderalismus“ (als der Opposition allmählich gelungen war, einige Landesregierungen zu übernehmen); und seit 2000 einen „Oppositionsföderalismus“ (denn eine Partei stellt zwar den Präsidenten, hat dagegen aber keine Mehrheit der Gouverneure und im Kongress). Zu hoffen ist nun, dass die nächste, vierte Phase, einen verfestigten Föderalismus einführt, bei dem die Gefahr, der Übergang zur Demokratie könnte entgleisen, endgültig gebannt ist.

4.2 Die föderalen Verfassungsprinzipien in Deutschland und in Mexiko

Die Prinzipien des deutschen föderalen Lebens werden vor allem durch die Artikel 20, 79, 30, 50 und 23, 70-75, 83-87 und schließlich 104a-107 GG festgelegt.

Was die mexikanische PV anbelangt, findet man die föderalen Prinzipien hauptsächlich in folgenden Artikeln vor: 40, 41, 49, 50, 73, 115 bis 122, 124, 135 und 136. Nun gilt es, diese Prinzipien in den folgenden Darlegungen zu besprechen und zu vergleichen.

4.2.1 Unantastbarkeit der Bundesstaatlichkeit

Im Art. 20 Abs. 1 GG wird festgestellt, dass die Bundesrepublik Deutschland ein demokratischer und sozialer Bundesstaat ist. Dies bedeutet, dass die Bundesstaatlichkeit als verfassungsrechtliches Struktur- und Organisationsprinzip festgelegt wird. Der neue Bundesstaat entsteht als eine Kombination von Demokratie, Sozialstaatsprinzip und Föderalismus, in einem nie vorher so bewusst wahrgenommenen Zusammenspiel. Damit hat man versucht, der gewaltigen sozialpolitischen Herausforderungen der Nachkriegszeit Herr zu werden, indem man den Gesamtstaat zum „Sozialen“ verpflichtete und den Föderalismus als ein Mittel zur Förderung und Sicherung der Demokratie anerkannte (Münch / Meerwaldt 2002c: 16).

³⁰ In dieser Hinsicht kann man feststellen, im Großen und Ganzen, dass die Investitionen der öffentlichen Hand die zentrale und die nördliche Regionen Mexikos bevorzugt haben, während die südliche und südöstliche in Vergessenheit geraten sind. S. dazu Ziccardi 2004: 129. Dieselbe Autorin vertritt die Meinung, dass nicht an erster Stelle die politischen Entscheidungen, sondern die wirtschaftliche Entwicklung des Landes den territorialen Dekonzentrations- und den administrativen Dezentalisierungsprozess vorangetrieben hat (2004: 129-130; s.a. Nohlen / Fernández 1991: 49-50; vgl. Merino 2000a: 415).

Mexiko ist nach Art. 40 PV eine repräsentative, demokratische und föderale Republik. „Repräsentativ“ bedeutet, dass die Bevölkerung ihre Regierungsfunktionen durch ihre legitimen Vertreter wahrnimmt. „Demokratisch“ bringt zum Ausdruck, dass alle öffentlichen Ämter den Bürgern zugänglich sind, sowie dass die nationale Souveränität im Volke innewohnt. „Föderal“, weil jeder Gliedstaat autonom ist und an der Willensbildung des Bundes teilnimmt (s. Serra 2000: 553-554). Es gehört außerdem zum Wesen der föderativen Ordnung beider Republiken, dass sowohl der Zentralstaat als auch alle Gliedstaaten die Grundsätze und den Rechtsrahmen des Bundesstaates beachten und zu seiner Aufrechterhaltung beitragen. Wie in Deutschland geht auch in Mexiko laut PV alle Staatsgewalt vom Volk aus (vgl. Art. 20 GG und Art. 39 PV).

Ein weiteres Prinzip ist die in Deutschland so genannte „Ewigkeitsklausel“. In der Bundesrepublik wird durch den Art. 79 Abs. 3 GG die Bundesstaatlichkeit für unantastbar und unabänderbar erklärt: „Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.“ In Mexiko erklärt der letzte Artikel der PV (Art. 136) die verfassungsmäßige föderale Ordnung auch für unantastbar und unabänderbar, sogar wenn eine Rebellion die Geltung der PV während einer Zeit unterbrochen hätte. Nach dem Aufbruch soll die Einhaltung des föderalen Lebens wieder hergestellt werden.

Mir ist die Existenz einer „Ewigkeitsklausel“ lediglich im deutschen Grundgesetz und in der mexikanischen Verfassung bekannt. Außer diesen beiden Beispielen wüsste ich nichts auszuführen.

Die bundesstaatliche Unantastbarkeit ist vor allem durch folgende Punkte zu erklären (nach Münch / Meerwaldt 2002c: 16-17):

1. die Bestandsgarantie von Bund und Ländern,
2. die Staatsqualität der Länder,
3. die finanzielle Selbständigkeit von Bund und Ländern,
4. die Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung.

Zu 1.: Deutschland muss aus dem Bund als dem Zentralstaat und aus den Ländern als den Gliedstaaten bestehen, damit man von einem Bundesstaat sprechen kann. Demzufolge ist eine Beseitigung der Länder verfassungswidrig. Die Länder in ihrer konkreten Gestalt sind aber nicht geschützt, d.h. die Ländergrenzen und die bestehenden Länder könnten verfassungsmäßig geändert bzw. aufgelöst oder mit anderen vereinigt werden.

Art. 73 PV sieht etwas Ähnliches vor, denn er gibt dem mexikanischen Kongress die Befugnis, neue Bundesstaaten in die Union einzugliedern bzw. im Gebiet der bereits existierenden Gliedstaaten neue zu bilden.

Zu 2.: Die Staatsqualität der Länder bringt die Tatsache zum Ausdruck, dass die Länder einen Staatscharakter haben, mit einer eigenen Verfassung (*Verfassungshoheit der Länder*), welche die Grundlage für die Tätigkeit der exekutiven, legislativen und rechtssprechenden Institutionen des jeweiligen Landes bildet. Wichtig ist, dass die Kompetenzen der Länder originäre, nicht vom Bund abgeleitete Rechte sind (s. Berggreen 1991: 167). Art. 30 GG spricht von der Eigenstaatlichkeit der Länder. Man sucht also weder die Uniformität noch den Separatismus, daher urteilt das BVerfG: „Eine gewisse Homogenität durch die Bindung an leitende Prinzipien“ muss gewahrt bleiben (zit. bei Schumann 1991: 24). Die Zuordnung der staatlichen Verwaltungsaufgaben wird in den Artikeln 83 bis 87 GG sichergestellt.

In Mexiko sichern der Art. 115 und besonders der Art. 116 PV den Staatscharakter der Gliedstaaten. Art. 115 stellt fest, dass die Regierungen der Gliedstaaten einen republikanischen und repräsentativen Charakter haben und durch das Volk direkt gewählt werden sollen. Der Art. 116 gewährleistet und regelt im Allgemeinen die Gewaltenteilung der Landesregierungen; Näheres wird dann von den jeweiligen Landesverfassungen bestimmt.

Zu 3.: Bund und Länder bedürfen der Fähigkeit, jeweils eine eigenständige Politik durchführen zu können, dafür müssen sie aber zu einem gewissen Grad finanziell selbständig sein. Die deutschen Länder und der Zentralstaat verfügen über eigene Steuerbefugnisse, daher können sie selbständig Steuern finden, erheben und verwalten und über deren Verwendung entscheiden, um ihre jeweilige politische Unabhängigkeit zu bewahren. Im GG regeln die Art. 104a bis 107 die Finanzhoheit und stellen die Grundlagen der Verteilung des Steueraufkommens zwischen Bund und Ländern fest. Art. 107 hat das wichtige Thema des Finanzausgleichs zum Gegenstand: Abs. 2 verordnet, dass „...die

unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird“. Die Mechanismen dafür werden wir weiter unten kurz besprechen.

Die mexikanische PV sieht vergleichbare Regelungen nicht vor. Die Gliedstaaten verfügen über sehr wenige Steuerkompetenzen: Kfz-, Hotelübernachtungs- und Gehaltslistesteuer, die aber nicht ausdrücklich von der PV genannt werden. Man sucht vergebens in der PV eine deutliche Trennlinie zwischen den Finanz- und Steuerkompetenzen des Bundes- und des Landesbereichs, wie sie im Fall Deutschlands der Art. 106 darstellt. Eine entsprechende Regelung zum Finanzausgleich wird von der mexikanischen PV nirgends genannt. Die Finanzpolitik im mexikanischen und deutschen Föderalismus wird uns noch beschäftigen.

Zu 4.: Die grundsätzliche Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung wird vom Art. 79 Abs. 3 GG festgelegt. Das ist in zweierlei Hinsichten zu verstehen: erstens, dass die Länder selbständig ihre innerlichen politischen Zielsetzungen und Rechtsnormen bestimmen bzw. erlassen dürfen; zweitens, dass sie am Prozess der Gesetzgebung auf Bundesebene beteiligt sein müssen. Art. 23 und 50 GG stellen die Mitwirkung der Länder nicht nur an dieser Gesetzgebung des Bundes fest, sondern auch in Angelegenheiten der Europäischen Union. Beides geschieht durch den Bundesrat. Die Art. 70 bis 75 GG regeln die Aufteilung der Zuständigkeiten in der Gesetzgebung zwischen Bund und Ländern. Der Art. 76 Abs. 1 GG garantiert seinerseits, dass Gesetzesinitiativen auch von einer Mehrheit der Landesregierungen durch den Bundesrat eingebracht werden können.

Die Mitwirkung der Gliedstaaten an der Gesetzgebung in Mexiko ist Thema folgender Artikel in PV: 50, 56 bis 58 und 135. Art. 135 PV besagt, dass die Politische Verfassung geändert oder reformiert werden darf. Dafür braucht man eine Zweidrittelmehrheit im Bundeskongress (d.h. in beiden Kammern), zusätzlich aber die Mehrheit der Abgeordneten Häuser der Gliedstaaten. Das zweite Kapitel des dritten Teils der PV legt die Wirkung, Befugnisse und Organisation der Legislative fest, darunter diejenigen der Senatorenkammer. Die Mitwirkung der mexikanischen Gliedstaaten an der Gesetzgebung erfolgt also durch den Senat (keine Vertretung der Landesregierungen, sondern der Gliedstaaten selbst) und durch die Landeskongresse im Fall einer Verfassungsänderung oder um Gesetzesinitiativen vorzulegen, denn, im Unterschied zu Deutschland, es darf jedes Landesparlament in Mexiko Gesetzesinitiativen auf Bundesebene einbringen (Art. 71 PV). Anders als in Deutschland, gibt es also keine direkte Mitbeteiligung der Gliedstaaten an der politischen Willensbildung des Bundes durch die zweite Kammer. Die Landeskongresse besitzen die Befugnis über die inneren Rechtsnormen.

4.2.2 Die Regeln der föderalen Politik

Außer den vom GG in Deutschland und von der mexikanischen PV festgelegten föderalen Prinzipien gibt es bestimmte verfassungsrechtliche, das Zusammenwirken von Bund und Ländern bzw. Gliedstaaten ordnende Regelungen (nach Münch / Meerwaldt 2002c: 19-20):

1. Regelung der verfassungsmäßigen Homogenität von Zentralstaat und Gliedstaaten, nach Art. 28 Abs. 1 GG, wo steht, dass „die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern (...) den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen“ muss. Es ergibt sich daraus, dass die Länder durch eine repräsentative, parlamentarische Demokratie regiert werden müssen. Die Volksvertreter in den Ländern müssen aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen sein. Durch den Grundsatz der Homogenität versuchten die Gesetzgeber, eine Auflösung der Bundesrepublik von innen her zu verhindern, weil andere Herrschaftstypen – wie z.B. eine konstitutionelle Monarchie - gegen das GG verstoßen würden.
Die zwischen dem Zentralstaat und den Gliedstaaten herrschende verfassungsmäßige Homogenität wird in Mexiko von Art. 115 und 116 PV festgeschrieben. Die verfassungsmäßige Ordnung jedes Gliedstaates soll sich durch einen republikanischen, repräsentativen und demokratischen Charakter kennzeichnen (Art. 115). Das politische und administrative Fundament der Gliedstaaten ist das Munizipium. Die Gewaltenteilung in den Gliedstaaten in Legislative, Exekutive und Judikative wird vom Art. 116 festgelegt.
2. Unter bestimmten Umständen hat der Bund nach Art. 28 Abs. 3 GG die Pflicht, eine verfassungswidrige landesinterne Regelung zu beseitigen bzw. beseitigen zu lassen und sich

für die Wiederherstellung der rechtlichen Grundordnung in dem betreffenden Land einzusetzen.

Die mexikanische PV sieht eine entsprechende Regelung nicht vor. Man könnte aber den Art. 76 erwähnen, der die Rolle der Senatorenkammer bei der Beseitigung einer Landesregierung bestimmt, um die Rechtsordnung wiederherzustellen, sowie im Fall von Auseinandersetzungen zwischen den Gewalten eines Gliedstaates. Der Art. 29 PV ermächtigt die Exekutive, mit dem gleichen Zweck, unter sehr genauen Umständen und unter Mitwirkung der Legislative, für eine bestimmte Zeit und in einem bestimmten Gebiet die verfassungsmäßigen Rechte aufzuheben. Auch Artikel 105 (Kontroverse wegen verfassungsmäßigen Fragen), Art. 108 (Politisches Urteil – *Juicio Político*) und Art. 119 (der Bund ist verpflichtet, die Gliedstaaten gegen in- und ausländische Bedrohungen zu schützen, die so genannte *garantía federal*) können in diesem Sinne betrachtet werden (s. Fix-Zamudio / Valencia 2001: 945-946).

3. Art. 31 GG stellt sehr knapp fest: „Bundesrecht bricht Landesrecht.“ Eine bundesstaatliche Regelung hat immer Vorrang vor einer landesrechtlichen Regelung, diese letztgenannte wird bei Widersprüchen sogar außer Kraft gesetzt.

Die PV regelt diese Situation durch den Art. 41, der festsetzt, dass die lokalen Verfassungen auf keinen Fall gegen die föderalen Regelungen der PV verstoßen dürfen.

4. Wenn ein Land seine Bundespflichten nicht erfüllt, kann die „Bundesregierung mit der Zustimmung des Bundesrates die notwendigen Maßnahmen treffen, um das Land im Wege des Bundeszwanges zur Erfüllung seiner Pflichten anzuhalten“ (Art. 37 GG). Im Extremfall und unter genau bestimmten Voraussetzungen kann die Bundesregierung die Bundeswehr (Art. 87a Abs. 4 GG) oder die Polizeikräfte der Länder (Art. 91 GG) einsetzen (s. Laufer / Münch 1998: 118).

Dieser Fall wird in der mexikanischen PV nicht vorausgesehen und dementsprechend auch nicht geregelt.

5. Kooperation und Treueverhältnis. Der politische Prozess in Deutschland charakterisiert sich durch ein kooperatives Miteinander und durch ein wechselseitiges Treueverhältnis zwischen Bund und Ländern. Die Bundestreue, obwohl nicht ausdrücklich festgelegt, verpflichtet Bund und Länder zum „bundesfreundlichen“ Verhalten.

Auch in Mexiko findet man die Bundestreue nicht ausdrücklich festgelegt, aber der Art. 120 PV trifft eine ähnliche Bestimmung, wenn er festschreibt, dass die Gouverneure der Gliedstaaten verpflichtet sind, die Bundesgesetze bekannt und gültig zu machen.

6. Die Beschränkung der Eigenständigkeit der Länder hat Folgendes zu bedeuten: erstens, dass einige Entscheidungen des Volkes in einem Land, z.B. gegen die Staatseinheit und für Loslösung des Landes von der Bundesrepublik, grundsätzlich verwehrt sind; zweitens, dass die Länder keine uneingeschränkte Handlungsfreiheit genießen, sie dürfen im militärischen und außenpolitischen Bereich nicht eingreifen. In auswärtigen Angelegenheiten gibt es bestimmte Ausnahmen, vor allem auf Feldern, die nicht zur ausschließlichen, konkurrierenden oder Rahmengesetzgebung des Bundes gehören (Laufer / Münch 1998: 118-119).

Die PV beschränkt auch die Eigenständigkeit der mexikanischen Bundesstaaten u.a. in folgenden Gegebenheiten, laut Art. 117 und 118: sie dürfen untereinander oder mit ausländischen Staaten keine Verträge, Koalitionen oder Allianzen unterschreiben; sie dürfen keine Zollgebühren erheben; sie dürfen keine Schulden bei ausländischen Regierungen eingehen; sie dürfen keine Streitkräfte unterhalten; sie dürfen keinen Krieg gegen ausländische Staaten führen, mit Ausnahme eines dringenden Verteidigungsfalls.

4.2.3 Die Aufgabenverteilung

Bevor wir uns dem Thema der Aufgabenverteilung zuwenden, muss daran erinnert werden, dass es keine dauerhaft gültige und optimale Verteilung der Aufgaben und Ressourcen in einem föderalen Staat gibt. Da sich die Problemlage, die Verteilungswirkungen, die konjunkturellen Umstände, die Anforderungen und sogar die Interpretationen der Aufgabenverteilung durch die verschiedenen Akteure im Laufe der Zeit verändern, wäre ein anpassungsunfähiges, unbewegliches Modell der

Aufgabenverteilung ein großes Hindernis (s. Mielke / Bräuer 2002: 156, Fn. 17).³¹ Wir haben schon im ersten Kapitel gesehen, dass in einem föderal organisierten Staat der Verteilung der verschiedenen Aufgaben zwischen den staatlichen Ebenen eine grundlegende Bedeutung zukommt.

Deutschland.- In Deutschland legt das GG fest, dass der Bund allein für bestimmte Aufgaben die Zuständigkeit übernimmt, für andere jedoch lediglich die Länder. Es kann aber auch vorkommen, dass in einigen Tätigkeitsfeldern der Bund einen Teil der Aufgabe zu erledigen hat und die Länder einen anderen Teil derselben Aufgabe. Diese Art der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen zieht Folgen nach sich: die Entstehung der so genannten „Politikverflechtung“ (s. unten). Obwohl die Länder nicht als bloße Vollzugsorgane im Dienst des Bundes gesehen werden dürften, ist es im Laufe der Zeit wegen der Kompetenzzuordnung dazu gekommen, dass wir es nun mit einem immer kräftigeren Zentralstaat zu tun haben.

Laut Art. 30 GG dürfen die Bundesorgane nur in ausdrücklich bestimmten oder indirekt herleitbaren Aufgabebereichen aktiv werden (Münch / Meerwaldt 2002c: 20). Das jeweilige Land übernimmt die Verantwortung für die zu erfüllende Aufgabe, falls die Zuständigkeitszuweisungen an den Bund nicht vom GG bestimmt bzw. nicht abzuleiten sind.

Nach der Bestimmung desselben Art. 30 GG steht den Ländern das Recht der Gesetzgebung zu, soweit das GG nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Letzteres aber geschieht sehr häufig. Das GG unterscheidet dabei folgende Gesetzgebungskompetenzen:

1. *Ausschließliche Gesetzgebung des Bundes,*
2. *Konkurrierende Gesetzgebung,*
3. *Rahmengesetzgebung.*

Zu 1.: Art. 71 GG besagt: „Im Bereiche der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes haben die Länder die Befugnis der Gesetzgebung nur, wenn und soweit sie hierzu in einem Bundesgesetze ausdrücklich ermächtigt werden.“ Art. 73 GG zählt die einzelnen Bereiche der ausschließenden Bundesgesetzgebung auf, aber nicht erschöpfend. Danach ist der Bund allein zuständig in Bereichen, in denen es sich um die politische, wirtschaftliche, währungs- und finanzpolitische Tätigkeit der Bundesrepublik in Beziehungen zu anderen Staaten handelt. Formen der Staatsaktivitäten, die innerhalb des ganzen Bundesgebietes in derselben Art und Weise erfüllt werden sollen, zählen auch zu den ausschließlichen Gesetzgebungsbefugnissen des Bundes, wie beispielsweise die ausländerrechtlichen Bestimmungen.

Zu 2.: In Art. 72 GG werden Einschränkungen für die Länder in Bezug auf die Konkurrierende Gesetzgebung geregelt. Denn die Länder verfügen über Gesetzgebungskompetenz nur solange und soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch macht; letzteres kann nur unter gewissen Voraussetzungen zustande kommen. Bis zur Verfassungsreform 1994 waren jedoch diese Voraussetzungen so formuliert, dass für den Bund ein riesiges Tor offen blieb. Die so genannte „Bedürfnisklausel“ von Art. 72 Abs. 2 GG fand die notwendigen Voraussetzungen für eine Regelung des Bundes, wenn: a) eine Angelegenheit durch die Gesetzgebung einzelner Länder nicht wirksam geregelt werden könnte; b) die Regelung einer Angelegenheit durch Landesgesetze die Interessen anderer Länder oder der Gesamtheit beeinträchtigen könnte; und c) die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ über das Gebiet eines Landes hinaus, sie erfordert. Die Entscheidung, ob ein Bedürfnis nach einem gesetzlichen Eingreifen des Bundes gerechtfertigt ist, liegt beim Bundesgesetzgeber. Vor allem der unter c) angeführte Punkt kann freilich immer geltend gemacht werden. Nicht einmal das BVerfG hätte viel zu sagen, denn eine von ihm durchgeführte Nachprüfung dürfte nur unter dem Aspekt des Ermessensmissbrauchs stattfinden. Daraus folgte im Laufe der Zeit, dass die konkurrierende Gesetzgebung im Grunde genommen zu einer zweiten ausschließlichen Bundesgesetzgebung wurde.

Nachdem das GG 1994 reformiert wurde, sieht der Text der Bedürfnisklausel ein bisschen anders aus, beispielsweise durch die Einschränkung der Ermessensentscheidung, durch die genauere

³¹ Als Beispiel dafür kann man sogar das oft als „ideal“ bzw. „klassisch“ betrachtete Föderalismusssystem der Vereinigten Staaten von Amerika heranziehen: Angesichts der verheerenden Auswirkungen des Orkans „Katrina“ Ende August 2005, die eine entsetzliche Fehlkoordination der staatlichen Ebenen untereinander eindeutig offenbarten, entstand eine lebhafte Diskussion über die Notwendigkeit, die Beziehungen zwischen Bund und Bundesstaaten in den Vereinigten Staaten neu zu regeln bzw. sie an neue, bestimmte Gegebenheiten anzupassen.

Formulierung der Klausel und durch die Möglichkeit, von Seite der Landesparlamente das BVerfG anzurufen (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG). Der Text des Art. 72 Abs. 2 GG lautet nun: „Der Bund hat in diesem Bereich das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.“ Nach der Auffassung von Pilz (1995: 48) ließe die Ersetzung des Wortes „einheitlich“ durch „gleichwertig“ durchaus wirtschaftliche, finanzielle und soziale Disparitäten zu. Diese Unterschiedlichkeit der Lebensverhältnisse kann aber „langfristig wohl eher als föderale Tugend denn als Defizit“ interpretiert werden (Hesse 1993, zit. bei Pilz 1995: 48-49).

Das große Tor ist danach zwar enger geworden, der Verlust an Gesetzgebungsmöglichkeiten der Länder kann aber höchstens gebremst, jedoch nicht einmal partiell rückgängig gemacht werden (Münch / Meerwaldt 2002c: 21).

Zu 3.: Unter „Rahmengesetzgebung“, geregelt durch den Art. 75 Abs. 1 GG, verstehen wir die Tatsache, dass die Gestaltungsmöglichkeiten der Länder durch die vom Bund maßgeblich vorgegebene Richtung der Gesetzgebung beschränkt werden können. Nach der Verfassungsreform aber lesen wir im Abs. 2 desselben Art. 75, dass die Rahmenvorschriften „nur in Ausnahmefällen in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen enthalten“ dürfen.

Betrachtet man das große Gewicht des Zentralstaates bei der Gesetzgebung in Deutschland, fragt man sich, über welche gesetzgeberischen Kompetenzen die Länder verfügen. Die Landesparlamente haben weniger Gestaltungsmöglichkeiten als die Landesregierungen, da diese im Laufe der Zeit ein zunehmendes Mitwirkungsrecht an der Gesetzgebung des Bundes via Bundesrat besitzen. Die Landesparlamente können höchstens durch die Kontrollfunktion auf die jeweilige Landesregierung Einfluss ausüben, wie wir bereits gesehen haben.

Die allmählich durchgeführte europäische Integration hat auch für die Länder den Verlust von mehreren Gesetzgebungskompetenzen nach sich gezogen, die nun in den Händen der EU sind. Sie haben zwar als Kompensation dazu ein Mitwirkungsrecht an Rechtsnormen der EU erhalten, aber nur insoweit die in Frage kommende Angelegenheit innerstaatlich Ländersache wäre. Dieses Mitspracherecht wird über den Bundesrat wahrgenommen, es ist also ein Thema der jeweiligen Landesregierung und nicht des Landesparlaments.

In den Art. 30 und 70 Abs. 1 GG findet man die Festlegung der Gesetzgebung, welche noch den Ländern zusteht. Sie tragen dementsprechend die nicht immer ungeteilte Zuständigkeit für das Landesstaatsrecht, d.h. für die Landesverfassungsordnung wie beispielsweise die Landesverfassung und das Landtagswahlrecht; ebenso sind sie zuständig für das Kommunalrecht (Gemeinde- und Kreisordnung), die Organisation der Landesverwaltung, das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht, das Kulturwesen, vor allem im Bildungsbereich (Schul- und Erziehungswesen, außerschulische Jugendbildung, Gesundheitsversorgung, Theater, Museen und Denkmalschutz), für das Presse- und Rundfunkwesen, sowie für die regionale Wirtschaftsentwicklung. Diese im Vergleich zu den mexikanischen Bundesstaaten sehr breite Palette der Gestaltungsmöglichkeiten der deutschen Länder dürfen wir nicht vergessen, vor allem im Bereich der Kulturpolitik.

Die Länder dürfen außerdem auch im Feld der konkurrierenden Gesetzgebung handeln, vorausgesetzt, versteht sich, dass der Bund seine Gesetzgebungsbefugnis noch nicht ausgenutzt hat. Hierbei ist die Rede jedoch von wenigen und nicht sehr gravierenden Bereichen, wie z.B. einem Mittelstandsförderungsgesetz (Münch / Meerwaldt 2002c: 22).

Den Ländern steht auch die Ausfüllung der vom Bunde festgelegten Rahmen mit eigenen Gesetzen offen: das Hochschulrahmengesetz, das Naturschutzgesetz, das Beamtengesetz oder die Regelung gegen Verbringung von deutschem Kulturgut ins Ausland.

Schließlich sei hier eine wichtige Tatsache erwähnt, nämlich dass die deutschen Länder nach Art. 75 Abs. 3 GG zum Ausfüllen der vom Bunde gesetzten Rahmenvorschriften berechtigt und zugleich verpflichtet sind. Da normalerweise der Bund zahlreiche Punkte regelt und den Ländern demzufolge weit reichende Vorgaben macht, verengt sich das Gestaltungspotenzial der Länder erheblich.

Das Übergewicht des Bundes bei der Gesetzgebung hat als Folge ein Übergewicht der Länder bei dem Vollzug der Gesetze bzw. bei der Verwaltung. Dieser Durchführungszuständigkeit halber spricht man in Deutschland von einem „Vollzugsföderalismus“ (Lenk 2000: 243). In diesem Sinne vollziehen die Verwaltungen der Länder zunächst Landesrecht, was bedeutet, dass sie zuerst Aufgaben erfüllen,

für die das Land allein verantwortlich ist. Der Vollzug von Bundesrecht ist jedoch auch eine Hauptaufgabe der Landesverwaltungen.³²

Dazu muss man noch die so genannten „Gemeinschaftsaufgaben“ nach Art. 91a Abs. 1 GG zählen: Hochschulbau, regionale Wirtschaftsförderung, regionale Agrarstruktur und Küstenschutz sowie Forschungsförderung. Bei der Ausführung dieser Aufgaben findet eine gemeinsame Rahmenplanung statt, der Bund hat Unterrichtsrechte, und die Kosten werden von Bund und Ländern getragen (s. dazu Andersen 2000: 82-83).

„Die Landesverwaltung ist die eigentliche staatliche Verwaltung in der Bundesrepublik und kann als der Kern des Institutionengefüges und als wichtigste Erscheinungsform deutscher Staatlichkeit bezeichnet werden...“ (Münch / Meerwaldt 2002 c: 22-23). Auch sie wird in verschiedene Bereiche eingeteilt: Unter „Regierungsverwaltung“ verstehen wir die Staats- bzw. die Senatskanzleien, die Landesministerien und die Senatsämter als oberste Landesbehörden. Die Landesministerien erfüllen eigentlich eine doppelte Funktion, denn sie zählen auch zu der „Vollzugsverwaltung“. Der Grund dafür ist die Tatsache, dass sie einerseits Regierungshandeln vorzubereiten und andererseits den Vollzug durchzuführen haben. Unter Umständen können wir auch als Vollzugsverwaltungen die Mittel- bzw. die Unterbehörden mitzählen (Bezirksregierungen bzw. Gemeindeverwaltungen).

Eine „Spezialverwaltung“ erfüllt in den Ländern sehr wichtige Aufgaben. Dazu gehören beispielsweise Forst-, Landwirtschafts- und Wasserwirtschaftsämter, Datenschutzbehörden usw.

Schließlich ist die „Sonderverwaltung“ zu erwähnen: „...landeseigene Anstalten, Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechts, wie Rundfunkanstalten, Universitäten, aber auch einige Stiftungen“ (Münch / Meerwaldt 2002c: 23).

Mexiko.- Was Mexiko anbelangt, ist das Übergewicht der Bundesverwaltung sehr auffallend. Man könnte sogar den Eindruck gewinnen, wie in anderen Fällen Lateinamerikas, dass die Gliedstaaten vom Zentralstaat einige Zuständigkeiten erhalten haben, anstatt, wie in den Vereinigten Staaten von Amerika, dass dem Bund von ihnen lediglich bestimmte Befugnisse (*inherent powers*) zugeteilt wurden (Nohlen / Fernández 1991: 47). Aber in Wirklichkeit ist der Art 124 PV ursprünglich eine getreue Kopie der zehnten *Amendment* der US-amerikanischen Verfassung von 1771 (dazu Burgoa 2002: 458 ff.).

Die Aufgabenverteilung wird eben von diesem Art. 124 PV geregelt. Sein Text ist m.E. etwas merkwürdig, denn er spricht nicht vom Zentralstaat, sondern lautet folgendermaßen: „Die Befugnisse, die von dieser Verfassung den föderalen Beamten (sic!) nicht ausdrücklich zugebilligt werden, sind den Gliedstaaten vorbehalten.“ Das ist auf den ersten Blick ein typisches Beispiel eines „residualen Föderalismus“, d.h. im Zweifelsfall wird für die Gliedstaaten entschieden. Der Schein aber trügt, denn die öffentliche Bundesverwaltung in Mexiko wuchs ohne jede Ordnung, sie kontrolliert bereits alle wesentlichen Politikfelder des Landes und greift unbekümmert in die Angelegenheiten der Gliedstaaten ein, was ein wahres Hindernis für den Föderalismus bedeutet (Fernández Segado 2002: 973). Mexiko ist also in eine entgegengesetzte Richtung gegangen als die Bundesrepublik Deutschland mit ihrem „Vollzugsföderalismus“ nach Art. 83 GG (ebenda). Das umfangreiche Eingreifen des Zentralstaates in Mexiko ist durch den Art. 73, Abs. XXX PV möglich geworden, wo die so genannten „impliziten“ Zuständigkeiten verankert werden. Während die „expliziten“ Zuständigkeiten ganz konkret einer der staatlichen Gewalten zugeteilt werden, bestehen die „impliziten“ aus denjenigen, welche die Legislative auf Bundesebene sich selbst oder den anderen zwei föderalen Gewalten zubilligt, um die „expliziten“ wahrnehmen zu können. Dadurch sind die Zuständigkeiten des Bundes in Mexiko immer größer geworden (dazu ausführlicher Fix-Zamudio / Valencia 2001: 671-672; Tena 2001: 114-119; s. a. Armenta 1996: 111).

Wie in Deutschland, kann man in Mexiko zwischen Bundes- und Landesgesetzgebung, Bundes- und Landesverwaltung, Bundes- und Landesgerichtsbarkeit unterscheiden. Aber im Gegensatz zu Art. 41 PV, wo ein theoretisches Gleichgewicht der Zuständigkeiten von Bund und Gliedstaaten garantiert wird, hat die Exekutive des Bundes den Landesregierungen gegenüber eine eindrucksvolle Macht gewonnen (Armenta 1996: 117 ff.).

Auch wenn die PV nicht deutlich genug mit der Aufgabenverteilung umgeht, finden wir in dieser Hinsicht folgende Varianten (vgl. Serra 2001: 488-489, nach Carpizo; Tena 2001: 121 ff.):

1. dem Bund allein vorbehaltene Zuständigkeiten (Art. 73 PV);

³² Dazu siehe: Art. 84, 85, 86, 87, 87b und 87d GG.

2. *den Gliedstaaten allein vorbehaltenen Zuständigkeiten* (Art. 124 PV);
3. *dem Bund verbotene Zuständigkeiten* (Art. 124 PV);
4. *den Gliedstaaten verbotene Zuständigkeiten* (Art. 117 und 118 PV);
5. *„zusammenfallende“ Zuständigkeiten – facultades coincidentes* (Art. 3 PV);
6. *„koexistente“ Zuständigkeiten – facultades coexistentes*;

Zu 1.: Dazu gehören, neben äußerst wichtigen Bereichen wie Erdöl und Kraftstoffe, Bergbau, Handel, Bankwesen, Atomenergie und Elektrizität, auch Tätigkeiten wie Filmindustrie, Glücksspiele und Lotto. Außerdem zählen auch Ausländer-, Gesundheits-, Sport-, Tourismus- und Arbeitspolitik, Verkehrsmittel, Tabak, Postwesen, Forstwirtschaft u.v.a.m. dazu.

Zu 2. und zu 3.: Was dem Bund nach PV nicht ausdrücklich zusteht, gehört zur Zuständigkeit der Gliedstaaten.

Zu 4.: Die Gliedstaaten dürfen untereinander und mit ausländischen Staaten keinen Vertrag unterzeichnen, sie dürfen keine Münzen prägen, keine Zollgebühren erheben usw.

Zu 5.: Zu diesen Zuständigkeiten gehören bestimmte Bereiche der Bildungs- und Kulturpolitik, wie die Formulierung der Bildungsstoffplanung, was auch „konkurrierende“ Zuständigkeiten genannt werden könnte. Tena (2001:121) bevorzugt, wie auch andere Wissenschaftler wie Carpizo und Serra, den Begriff der „zusammenfallenden“ Zuständigkeiten. Sie werden gleichzeitig von zwei oder drei der staatlichen Ebenen wahrgenommen, obwohl unter Bundesregelungen. Im Gebiet der Kultur- und Bildungspolitik sind sowohl der Bund als auch die Gliedstaaten und Gemeinden zuständig. Die Bundesregelungen erfolgen vor allem in der Bildungspolitik (ausführlicher Fernández Ruiz 2002: 123).

Zu 6.: Dazu zählen die Bereiche Verkehrs- und Gesundheitspolitik sowie einige Aspekte der Bildungspolitik. Die „koexistenten“ Zuständigkeiten charakterisieren sich dadurch, dass innerhalb von ihnen ein Teil vom Bund geregelt wird, andere Teile dagegen von den Gliedstaaten oder sogar von den Municipien (Tena 2001: 123; Fernández Ruiz: ebenda).

So weit, so gut, anscheinend. Nach der PV ist es aber sehr schwer, genau herauszufinden, was dem Bund und was den Gliedstaaten zusteht. Man kann feststellen, dass die Gesetze der neuen politischen Realität nicht mehr entsprechen (Serra 2001: 492). Der Bund hat im Laufe der Zeit, vor allem seit etwa den 40er Jahren des 20. Jh., immer mehr Zuständigkeiten übernommen, was auf Kosten der Gliedstaaten geschah. In anderen Fällen werden die zusammenfallenden und koexistenten Zuständigkeiten nur von der Bundesregierung wahrgenommen angesichts der Unfähigkeit und der Machtlosigkeit der Landesregierungen und der Municipien (Serra 2001: 486). Anstatt aber nach dem Subsidiaritätsprinzip zu handeln, sind die entsprechenden Kompetenzen anscheinend nicht lediglich auf Zeit auf den Bund übergegangen, sondern endgültig, so dass viele Gliedstaaten die „Unfähigkeit und Machtlosigkeit“ haben nicht überwinden können.

Die Zuständigkeiten der Vertretungen der Bundesministerien auf dem Gebiet der Gliedstaaten (die normalerweise so genannten *Delegaciones*) verursachen oft die Wirkung, dass sie mit den lokalen Behörden konkurrieren und sogar wetteifern. Sie könnten sogar als „parallele Regierungen“ betrachtet werden und haben manchmal einen höheren Haushalt als die entsprechende lokale Behörde (s. Armenta 1996: 122).

Als Aufgaben der mexikanischen Bundesstaaten kann man folgende Angelegenheiten aufzählen: Landesverfassungsordnung, Kommunalrecht, Wahlrecht, Polizei- und Ordnungsrecht, Kulturwesen, unwesentliche Teile der Bildungspolitik (die aber auf Bundesebene einheitlich sein soll, laut Art. 3 Abs. VIII PV), Gesundheitsversorgung und regionale Wirtschaftsentwicklung. Bei einigen dieser Bereiche bestehen aber „zusammenfallende“ bzw. „koexistente“ Kompetenzen. Im Unterschied zu Deutschland ist beispielsweise der Denkmalschutz Sache des Bundes, obwohl unter möglicher, nicht entscheidender Mitwirkung der anderen Ebenen. Presse und Rundfunkwesen gehören der Zuständigkeit des Bundes allein. Bei der Erörterung der Aufgabenkompetenzen der Gliedstaaten ist immer daran zu denken, dass der Zentralregierung mit ihren Vertretungen und ihrem eigenen, riesigen Verwaltungsunterbau sehr oft vorgeworfen wird, Maßnahmen der lokalen Behörde zu verdoppeln oder deren Zuständigkeitsbereiche zu missachten (ebenda).

Auch innerhalb der Gliedstaaten sind Spannungen wegen unterschiedlicher Auffassungen der Aufgabenverteilung, also zwischen den Municipien einerseits und der Landesregierung und dem Landesparlament andererseits, oft genug auf der Tagesordnung (s. Armenta 1996: 119).

Zusammenfassend kann man feststellen, dass die Aufgabenverteilung in Mexiko einer neuen Regelung bedarf, weil sie den Erfordernissen der neuen politischen Situation nicht mehr entspricht. Es muss von der PV deutlich geregelt werden, wer für was zuständig ist. In Deutschland hört man immer häufiger, dass aufgrund der engen Kooperation zwischen den staatlichen Ebenen der Bürger nicht mehr weiß, wer die Zuständigkeit trägt. In Mexiko weiß man, wer etwas macht, aber nicht, ob diese Instanz tatsächlich die Kompetenz dazu verfassungsmäßig übernommen hat bzw. ob das Gesetz sie zweifellos dazu ermächtigt. Oft gibt es sogar den Fall, dass es Verdoppelungen von Aufgabenfeldern gibt, z.B. auf dem Gebiet der Kulturpolitik (s. dazu Anhang A.3.5). Das geschieht nicht nur im Bereich der Beziehungen zwischen Bund und Gliedstaaten, sondern auch oft genug zwischen den Landesregierungen und den Municipien. So regeln die Landesregierungen die öffentlichen Verkehrsmittel der Municipien, diese aber die Verkehrspolizei, zumindest einige von ihnen. Es gibt sogar Landesregierungen, welche die Wasserversorgung der Landeshauptstadt übernommen haben, was eigentlich verfassungswidrig ist (Beispiel: Puebla de los Ángeles). Einige Gemeinden sind für die örtliche Polizei zuständig, andere dagegen nicht, sondern die Landesregierung (Beispiel: Morelia, Hauptstadt des Bundesstaates Michoacán). Immer wieder haben diese verworrenen Situationen ihre letzte und tiefste Erklärung in parteipolitischen Auseinandersetzungen, nicht also nur in der Gesetzeslage. Es kann sogar vorkommen, dass zwei oder mehr Behörden verschiedener staatlicher Ebenen beispielsweise im gleichen historischen Stadtkern Maßnahmen zum Denkmalschutz unabhängig voneinander betreiben.

Zu den wesentlichen Kennzeichnungen eines föderalen Staates gehört der Sachverhalt, dass die Recht sprechende Gewalt durch die Gerichte des Bundes und der Länder ausgeübt wird, was in Deutschland durch die Bestimmung des Art. 92 GG gesichert ist. Jedes Land besitzt demzufolge eine eigene Gerichtsorganisation, aus Verfassungs- und Staatsgerichtshöfen bestehend, die für Verfassungsstreitigkeiten im jeweiligen Lande die Zuständigkeit hat und nach dessen Verfassung ihre Entscheidungen trifft –mit der Ausnahme von Schleswig-Holstein, das das BVerfG sofort anruft. Jedes Land hat auch untere und mittlere Instanzen in allen Gerichtszweigen.

In Mexiko hat auch im gleichen Sinne jeder Gliedstaat eine eigene Gerichtsorganisation, welche von der jeweiligen Verfassung festgelegt wird nach den allgemeinen Bestimmungen des Art. 116 PV. Neue Vorschläge, der Judikative der Gliedstaaten im Rahmen eines „neuen Föderalismus“ mehr Gewicht und Befugnisse zukommen zu lassen, sorgen in den letzten Jahren für die interessantesten und lebendigsten Diskussionen unter den Sachverständigen (s. dazu die spezialisierte Zeitschrift *ABZ*, deren Ausgabe Januar 2001 dem Föderalismus bei der Judikativen Gewalt gewidmet ist).

4.2.3.1 Die „Politikverflechtung“ in Deutschland

Das Wort „Politikverflechtung“ spielt in der Forschung des deutschen Föderalismus eine außerordentliche Rolle. Dieses Phänomen lässt sich erklären, sobald man sich über die Art und Weise der Kompetenzverteilung in Bereichen der Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung des deutschen Bundesstaates informiert, denn es ist nicht einfach, diese Bereiche eindeutig der einen oder der anderen staatlichen Ebenen zuzuordnen.

Wir haben bereits von der engen Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern bei der Regelung und Durchführung von Bundesgesetzen und Rechtsnormen bzw. von Verwaltungsvorschriften gesprochen. Außerdem leisten sich Bund und Länder nach den Bestimmungen von Art. 35 Abs. 1 GG gegenseitig Amtshilfe. Dem Zusammenwirken von beiden staatlichen Ebenen würde in Krisensituationen wie beispielsweise (Natur-) Katastrophen, Ordnungsstörungen oder Bedrohungen der verfassungsmäßig geltenden Grundordnung eine noch größere Bedeutung zukommen (s. dazu Art. 35 Abs. 2 und 3 GG, sowie Art. 91 GG).

Denkt man an die verschiedenen Föderalismusmodelle, so wird die Bundesrepublik Deutschland dem „Verbundsmodell“ zugeordnet, auch „kooperativer“ oder „konzertierter“ Föderalismus genannt (vgl. Ottend / Linnartz 1997: 126). Dementsprechend wird oft die Bundesrepublik u.a. dadurch charakterisiert, dass im Großen und Ganzen eine funktionale Differenzierung nach Kompetenzarten erfolgt: Gesetzgebung weitgehend beim Bunde, Verwaltung bei den Ländern und Gemeinden. Das ist im Hinblick auf die enge Verflechtung zwischen den verschiedenen politischen und administrativen Instanzen jedoch nicht immer leicht festzustellen (s. Sturm 1999: 83). Diese Verflechtung gehört zu

den zu erwartenden Merkmalen der durch den Verbundcharakter gekennzeichneten Bundesrepublik Deutschland in Anbetracht der vom GG vorgesehenen Kooperation. Besonders dicht ist diese Verflechtung bei den Gemeinschaftsaufgaben und bei der Bildungsplanung nach Art. 91a und 91b GG (Münch / Meerwaldt 2002c: 23; s. a. Abromeit 1993, zit. bei Pilz 1995: 46). Dazu kommt noch die Zusammenarbeit unter den Ländern selbst, die so genannte Kooperation auf der dritten Ebene.³³

Um diese Zusammenarbeit der staatlichen Ebenen überschaubar zu machen, werden im Folgenden vier verschiedene Kombinationen der Bund-Länder-Kooperation vorgestellt (nach Rudzio 2003: 389):

1. Die erste Kombination umfasst den Bundesrat und die Landesvertretungen beim Bund, d.h. Mitwirkung bei der Bundesgesetzgebung und bei der Bundesverwaltung, bei Finanzhilfeprogrammen und Haushaltskoordinierung.
2. Die Konferenzen der Regierungschefs einerseits und die Ressortministerkonferenzen von Bund und Ländern andererseits bilden eine zweite Möglichkeit der Zusammenarbeit. Obwohl informalen Charakters, haben ihre Beschlüsse faktische Bindungskraft.
3. Die zahllosen Bund-Länder-Ausschüsse unterhalb der Ministerebene bilden die meisten Kombinationen der Zusammenwirkung.
4. Es gibt Planungsräte von Bund und Ländern, denen auch Dritte angehören. Ein Beispiel dafür ist der Wissenschaftsrat mit der Aufgabe, Planungen zur Wissenschaftsförderung zu entwickeln.

Der Politikverflechtung (die Benennung stammt von Fritz Scharpf u. a. 1976) des deutschen Bundesstaates wird u.a. der Vorteil zugeschrieben, eine Verteilung der Kosten von Maßnahmen zu ermöglichen und den gesellschaftlichen Problemdruck zu reduzieren dank der Ausarbeitung von Lösungen auf mehreren staatlichen Ebenen.³⁴

Aber dieses „unverzichtbare“ Miteinander weist auch Nachteile auf. Es kann vorkommen, dass, obwohl einerseits Konflikte vermieden werden, andererseits Innovationen aufgeschoben oder sogar verhindert werden können. Das System kann stehen bleiben und Reformbestrebungen können ins Stocken geraten, was unter Umständen einen Verlust an Legitimation zur Folge haben könnte (Laufer / Münch 1998: 249). Außerdem „...ist die Klarheit der Zuständigkeiten und die Transparenz des Verfahrens relativ gering, vor allem wenn sie dem Idealbild eines als Trennsystem angelegten Bundesstaates gegenüber gestellt werden“ (Münch / Meerwaldt 2002 c: 23).³⁵ Dem Art. 30 GG zum Trotz („Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder“) ist heutzutage die Eigenständigkeit der Länder in der Gesetzgebung die große Ausnahme geworden. Abgesehen von Polizei, Kultur, Bildung und Verwaltung sind den Ländern keine Zuständigkeiten mehr geblieben (Sturm 2003). Ein großes Problem besteht darin, dass sich nach den vom Art. 72 Abs. 2 GG genannten Bedürfnis-Kriterien der Wirksamkeit, Beeinträchtigung und Wahrung der Einheitlichkeit, stets ein bundesgesetzliches Eingreifen rechtfertigen lässt, vor allem nach den gewaltigen Herausforderungen der Wiedervereinigung (s. Pilz 1995: 47). Auch die Institutionalisierung der Gemeinschaftsaufgaben trägt dazu bei, die konkurrierende Gesetzgebung praktisch in ein ausschließliches Gebiet des Bundes zu verwandeln und den politischen Gestaltungsspielraum der Länder einzuschränken, was wiederum zu einer „Verwischung von Verantwortlichkeiten“ führt (Abromeit 1992: 52). Die Unitarisierung des deutschen Föderalismus wurde von der Großen Koalition Ende der sechziger Jahre „zur Tugend“ erhoben (so Sturm 1999: 84). Nach der deutschen Vereinigung sind die Forderungen und Erwartungen der Bevölkerung an die Politik (d.h. hauptsächlich an den Bund) so hoch, dass der Zentralisierungsdruck weiter zugenommen hat (s. Pilz 1995: 55; Abromeit 1992: 8 ff.). Von Beyme sieht aber in der Politikverflechtung keine „Fehlentwicklung“ des deutschen Systems, sondern eine „immanente Konsequenz“ der 1949 niedergelegten Verfassungsordnung. Es handelt sich ja von Anfang an um ein im ersten Kapitel der vorliegenden Arbeit besprochenes Modell des Verbundföderalismus (s. von Beyme 1999: 378; s.a. dazu Laufer / Münch 1998: 248).

³³ Vertiefend über die verschiedenen Kombinationen der Bund-Länder-Kooperation s. Rudzio 2003: 389.

³⁴ Bei den Gemeinschaftsausgaben gilt generell das Prinzip: „Je mehr Einwirkungsbefugnisse der Bund behalten will, desto höhere Kostenanteile muss er bei der Gesetzesausführung übernehmen“ (so Rudzio 2003: 378).

³⁵ Wenn der deutsche Föderalismus am Maßstab des so genannten „dualen“ Föderalismus gemessen wird, erscheint er dann als „verwässert“ (so Sturm 1999: 82).

Sturm (2003) erläutert mit knappen Worten den Weg zur Verflechtung der politischen Ebenen am Beispiel der regionalen Wirtschaftsförderung: „...Nach 1949 war es in erster Linie Sache der Länder, sich um ihre wirtschaftlich zurückgebliebenen Regionen zu kümmern. 1969 wurde die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur zu einer Gemeinschaftsaufgabe des Bundes und der Länder, und heute schreibt die EU unter Mitwirkung des Bundes und der Länder die Regel für den Umfang und die Umsetzung der Regionalpolitik vor.“ Deutlicher geht es nicht.

4.2.3.2 Der Zentralismus in Mexiko

Mexiko ist ein Land, dessen Name von seiner Hauptstadt gegeben worden ist.
Manuel Calvillo (2003: 519).

Denkt man in Deutschland an die Kompetenzverteilung, stößt man auf die „Politikverflechtung“. Spricht man in Mexiko über die Aufgabenverteilung, begegnet man unverzüglich der Zentralisierung.

Etwa zwischen 1920 und 1980 wurde nämlich in Mexiko eine allgemeine Phase der Zentralisierung durchgeführt – unter der offiziellen Benennung „Föderalisierung“, da es in diesem Prozess darum ging, verschiedene Gebiete der mexikanischen Politik unter die Kontrolle der Bundesregierung zu stellen, wie etwa die Bildungs- und die Kulturpolitik. Darauf, etwa seit 1980, folgte eine dezentralisierende Anstrengung – mit dem gleichen Namen: „Föderalisierung“. Diese immer noch anhaltenden dezentralisierenden Versuche sind in der Regel jedoch lediglich administrativer Natur (s. Anhang A. 3.2, A. 3.5; s.u. Exkurs 2).

Dieser Zentralismus spiegelt sich vielleicht am deutlichsten in dem aus den Fugen geratenen Wachstum der mexikanischen Städte, vor allem der Bundeshauptstadt, die im Laufe des 20. Jh. die meisten Investitionen der Bundesregierungen bekommen hat. Trotzdem – oder gerade deswegen – weist sie sehr große soziale Unterschiede auf (s. ausführlicher Ojeda 2005: 84-87; dazu auch Muñoz Ledo 2001: 221).

Auch in der Entwicklung der Bildungs-, Hochschul-, Kultur- und Forschungspolitik wurden die Folgen des Zentralismus von entscheidendem Gewicht. Ende des 20. Jh. konzentrierte sich z.B. die akademische Forschung zu 75 % in Mexiko-Stadt. Der Zentralismus charakterisiert viele Bereiche des nationalen Lebens: Verkehrsmittel, Kommunikations- und Gesundheitswesen, Bildung, Politik, Tourismus, Wirtschaft u.v.a.m.³⁶ Es gibt eigentlich kein einziges wichtiges Politikfeld, das nicht in der Hand der Bundesregierung ist: neben der Wohnungs-, Sozialversicherungs-, Landwirtschafts- und Ernährungspolitik auch die wirtschaftliche Planung; ferner auch Bereiche, die früher von den Landesregierungen geregelt wurden, wie die Jagd, Glücksspiele und Lotto, Denkmalschutz usw. (s. dazu Serra 2001: 484). Der Bundeskongress hat allmählich Zuständigkeiten der Gliedstaaten auf die föderalen Gewalten übertragen. Darüber hinaus hat früher die Bundesregierung auf die Gliedstaaten Druck ausgeübt, damit sie auf bestimmte Zuständigkeiten verzichten, wie in der Steuerpolitik geschehen ist (dazu Serra 2001: 486). In diesem wichtigen Fall ist der Zentralismus besonders deutlich zu erkennen, da der Bundesregierung der Löwenanteil vorbehalten ist. Der Vorwand war anfangs die Notwendigkeit, eine Art „Finanzausgleich“ zu gewährleisten, um die ärmeren Gliedstaaten zu unterstützen. Das kann wohl gut sein, aber diese zentralisierte Steuerpolitik diente anscheinend auch dazu, die Gouverneure zu kontrollieren (s. Ojeda 2005: 86-87; Ziccardi 2004: 128). Armenta (1996: 121) errechnet, die Bundesregierungen während der PRI-Herrschaft hätten bis zu drei Viertel des Haushaltes Mexikos für sich in Anspruch genommen, während den Gliedstaaten und Munizipien eine „lächerliche“ Beteiligung zukommt. In der Tat: Im Laufe des 20. Jh. hat die Zentralregierung Mexikos die wesentlichen Entscheidungen für das Land getroffen, hauptsächlich ohne die Mitwirkung der Gliedstaaten, geschweige denn ihrer Bevölkerung (s. Armenta 1996: 105, 107).

Der Zentralismus spiegelt sich selbstverständlich auch auf der Ebene der Gliedstaaten wider, wo die jeweilige Hauptstadt in der Regel die größte und bedeutendste ist. Dort konzentrieren sich

³⁶ So sei hier erwähnt, dass von den 50 größten Industrieunternehmen Mexikos 41 in der Bundeshauptstadt bzw. in ihrem Großraum sitzen, 7 in Nuevo León und jeweils 1 in Puebla und in Coahuila (s. Ojeda 2005: 27, mit Quellennachweis).

dementsprechend die politische Entscheidungsfindung, die Hochschulen, Handel und Gewerbe, die Kultur- und Kunstangebote, die besten Dienstleistungen usw. (Ojeda 2005: 86; s. Ziccardi 2004: 128; s.a. Anhang A. 3.3 und A. 3.7).

4.2.4 Die staatlichen Ebenen

Deutschland.- Der Hauptteil der Verwaltung wird in Deutschland hauptsächlich von den Ländern in eigener Zuständigkeit wahrgenommen. Das bringt mit sich, dass nur wenige Bundesministerien über einen eigenen breiten administrativen Unterbau verfügen. Die größten Behörden in diesem Sinne sind die Bundeswehr, der Bundesgrenzschutz, die Finanz- und Zollverwaltung des Bundes und das Auswärtige Amt. Die anderen etwa 102 Obersten Bundesbehörden sind viel kleiner (wie das Statistische Bundesamt, die Bundesagentur für Arbeit, das Bundesarchiv usw.). James zufolge (2002: 43, Fn. 4) arbeiten vom Zivilpersonal im Dienste der staatlichen Ebenen 11 % beim Bund, 54 % bei den Landesverwaltungen und 35 % bei den Gemeinden oder Kommunen.

Der deutsche administrative Aufbau ist also nicht zwei-, sondern dreistufig: Bund, Länder und Gemeinden. Aber bei genauerer Hinsicht tauchen innerhalb des Landesbereichs noch Zwischenstufen der Verwaltung auf, nämlich die Kreise und die Bezirke. So ist nun die Rede von fünf politischen bzw. administrativen Ebenen, und, falls wir auch die EU berücksichtigen, sogar von sechs: EU, Bund, Länder, Bezirksregierungen, Kreise und Gemeinden. In der vorliegenden Arbeit werden wir lediglich von drei Ebenen sprechen, um den Vergleich zu Mexiko zu erleichtern: Bund, Länder und Gemeinden, d.h. wir sprechen im letztgenannten Fall von einer Gebietskörperschaftsebene (kommunale oder gemeindliche Ebene) mit Städten, Gemeinden, Gemeinde- und Zweckverbänden. Das Zusammenspiel der verschiedenen Ebenen ist von zahlreichen Bundes- und Landesgesetzen so geregelt, „...dass die Ausführung den Kommunen (meist den Kreisen) als eigene oder Auftragsangelegenheit übertragen wird, mit ähnlichen Einwirkungsrechten des Landes wie denen des Bundes im Verhältnis zu den Ländern (...) Die jeweils übergeordneten politischen Ebenen leihen sich gewissermaßen die Verwaltungsorgane der unteren aus (*Organleihe*). Dabei verbleiben die Landes- und Kommunalparlamente außerhalb des exekutiven Instanzenzuges“ (Rudzio 2003: 382).

Über die Aufgaben von Bund und Ländern haben wir schon genügend geschrieben. Wir wollen also an dieser Stelle unsere Aufmerksamkeit der anderen Ebene widmen, nämlich der Kommune. Grund dafür ist die außerordentlich wichtige Rolle der kommunalen Ebene Deutschlands auf dem Gebiet der Kulturpolitik, von der noch im nächsten Kapitel die Rede sein wird.

In Deutschland gibt es 14 727 Gemeinden³⁷; ihre Größe reicht von kleinen Dörfern mit weniger als 2 000 Einwohnern bis hin zu den Großstädten mit mehr als einer Million. 42,4 % der Menschen leben in Gemeinden mit bis 20.000 Einwohnern (Conradt 2001: 260, Kost 2005). Die Gemeinderegierung und -verwaltung ist nicht so einheitlich wie in Mexiko, wo der *Municipio* überall fast die gleiche Struktur aufweist. Man könnte sogar sagen, jedes deutsche Land habe potentiell seine eigene Kommunalstruktur, wenngleich in den letzten Jahren eine starke Angleichung der kommunalen Verfassungssysteme zu beobachten ist (s. dazu Kost 2005). So wurde beispielsweise im letzten Jahrzehnt des 20. Jh. bundesweit in allen Flächenländern die Direktwahl des Bürgermeisters und das Referendum eingeführt. Die Stellung des Hauptverwaltungsbeamten, d.h. des Bürgermeisters, ist dadurch gestärkt worden und hat an Legitimation gewonnen.

Bei den deutschen Gemeinden erkennen wir vier verschiedene Modelle, die allerdings innerhalb eines Landes nicht variieren dürfen. Da aber für die Zwecke der vorliegenden Arbeit diese Modelle nicht von Belang sind, sondern lediglich die Tatsache, dass die Gemeinde ein wesentlicher Protagonist der deutschen Kulturpolitik ist, werden wir auf die Erklärung dieser Unterschiede verzichten (hier sei der Leser auf Conradt 2001: 260 und Kost 2005, sowie vertiefend Kost / Wehling 2003, hingewiesen).

Deutsche Gemeinden haben eine breite Dienstleistungsskala wahrzunehmen: öffentliche Verkehrsmittel, lokale Verkehrsaufgaben, Sozialhilfe, Schulwesen, öffentliche Einrichtungen, lokale Ver- und Entsorgung von Wasser, Energie, Müll usw., Meldewesen und eine enorm wichtige Zahl von Kultureinrichtungen, nämlich Opernhäuser, Theater, Musikpflege, Festspiele, Erwachsenenbildung, Bibliotheken u.v.a.m. Will man die Aufgaben der Gemeinden untersuchen, setzt man sich mit dem

³⁷ In den 16 Ländern der Bundesrepublik sind 444 Kreisen (darunter sind 115 kreisfreie Städte) und 14 727 Gemeinden zu zählen (Gerlach 1999: 134).

Grad der Eigenverantwortlichkeit auseinander. Danach sind Selbstverwaltungsaufgaben, Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, Auftragsangelegenheiten und Organleihen zu unterscheiden. Es lassen sich freie und pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben untergliedern, beide unter eigener Verantwortung und mit eigenen Organen und eigenem Personal durchgeführt, wobei der Kommunalaufsicht die Rechtsaufsicht zusteht. Die Priorität liegt bei den Pflichtaufgaben: Schulen, Abfallbeseitigung, Wasserversorgung und Wasserentsorgung, Bauleitplanung u.a. Die freiwilligen Aufgaben hängen von der Finanz- und Leistungskraft der Gemeinde ab, dazu gehören beispielsweise die Errichtung und Unterhaltung von Gemeindehallen, Sportanlagen, Bibliotheken und Orchester (Frey / Brake 2005). Wenn der Gesetzgeber den Kommunen Pflichtaufgaben nach Weisung aufträgt, steht der Kommunalaufsicht nicht nur die Rechtsaufsicht zu, sondern auch fachliche Richtlinien. Die Auftragsangelegenheiten werden vom Staat durch Gesetz übertragen, bei deren Verwaltung die Gemeinde über keinerlei Gestaltungsfreiheit verfügt. Bei der Organleihe obliegt dem Bürgermeister die Durchführung aller Aufgaben, die ihm aufgrund gesetzlicher Vorschriften übertragen sind (Frey / Brake 2005).

Trotz der großen Bedeutung für das tägliche Leben der Bürger befinden sich die deutschen Gemeinden in einer tiefen finanziellen Krise. Einen gewaltigen Schlag haben die Kommunen mit der Abschaffung der Gewerbesteuer im Jahr 1998 hinnehmen müssen. Die gegenwärtige schwierige Konjunkturlage Deutschlands trägt auch dazu bei, die desolate Situation der Gemeinden weiter zu verschlechtern. Die Last ihrer Aufgaben nimmt ständig zu, während ihre Einnahmen sinken. Teilweise ist die Ursache dafür in den Umständen zu finden, dass Bund und Länder ihnen teure Aufgaben zuweisen, ohne dafür die notwendigen Finanzmittel zur Verfügung zu stellen. Dies ist eine klare Verachtung des Konnexitätsprinzips (s. Münch / Meerwaldt 2002 f: 38-40).³⁸

Wir halten es hier für angebracht zu erwähnen, dass die Gemeinden und die Gemeindeverbände in Deutschland staatsrechtlich nicht als dem Bund und den Ländern gleichgestellte „dritte Ebene“ der Staatsorganisation angesehen werden, sondern als Teil der Länderexekutive oder als „Gliederung der Länder“. Wenn man von der *Kooperation auf der dritten Ebene* spricht, versteht man damit nicht die Zusammenarbeit der Gemeinden untereinander, sondern diejenige *der Länder* untereinander. Dementsprechend ist hierbei, innerhalb einer zweistufigen Staatsorganisation, von der Existenz eines dreistufigen Verwaltungsaufbaus die Rede. Die kommunalen Gebietskörperschaften werden jedoch als eine politische Verwaltung verstanden, die sich nicht allein an professionellen, sondern auch an demokratischen Prinzipien zu orientieren habe (so Scheuner, zit. bei Gabriel 1999: 158). Dabei ist die zunehmende Verantwortung der kommunalen Ebene gerade im Kulturbereich „unübersehbar“, so dass deutsche Städte und Gemeinden ein hohes Selbstbewusstsein entwickelt haben und ihre Arbeit im kulturellen Bereich mit großem Engagement ausführen (s. dazu Maihofer 1983: 984, außerdem mit Literaturhinweisen zur Stellung der Gemeinden im Staatsaufbau).

Mexiko.- Die 31 mexikanischen Bundesstaaten und der Bundesdistrikt verfügen über sehr begrenzte Zuständigkeiten, in der Regel administrativer Natur. Ihre Verfassungen und Regierungen haben normalerweise nichts Originelles, sie sind fast immer eine Wiederholung von Regelungen der PV bzw. der Bundesregierung. Oft haben ihre Gesetze und Ämter sogar die gleichen Namen wie auf Bundesebene; ihre Gesetze regeln lediglich ergänzende Aspekte der Bundesgesetze oder wiederholen deren Bestimmungen (s. Armenta 1996: 104, 119). Deswegen ist es verwunderlich, dass einige Gliedstaaten bereits ein Kulturförderungsgesetz verabschiedet haben, während auf Bundesebene ein entsprechendes Gesetz (noch) nicht existiert. Nur selten begegnet man in den lokalen Verfassungen Besonderheiten oder originellen und modernen Rechtsnormen, welche den örtlichen Bedingungen Rechnung tragen. Anscheinend befürchten die lokalen Parlamentarier, mit einem Gesetzentwurf gegen die föderale Verfassung zu verstoßen (Fix-Zamudio / Valencia 2001: 947).

Für die Zwecke der vorliegenden Arbeit spielt das mexikanische *Municipio* die Rolle eines funktionalen Äquivalents zu der deutschen Kommune. Das Municipio in Mexiko ist die einzige politische Institution aus der spanischen Herrschaftszeit, die bisher nicht nur überlebt hat, sondern eine

³⁸ Die Wochenzeitung „Das Parlament“, herausgegeben vom deutschen Bundestag, hat sich in den letzten Jahren dem Thema der Krise und der Zukunft der Städte bzw. der Kommunen in Deutschland ausführlich gewidmet, so die Ausgaben vom 8. September 2003 (53. Jahrgang, Nr. 37) und vom 3./10. Januar 2005 (55. Jahrgang, Nr. 1/2). S. a. Münch / Meerwaldt 2002f: 42. Wichtig ist auch die Lektüre von Kost / Wehling 2003, da es sich hier um eine ausgezeichnete Einführung in die deutsche kommunalpolitische Landschaft handelt.

bedeutende Rolle bei den Regierungsfunktionen spielt (s. Merino 2000: 426). In der Tat: Das Munizipium bildet laut Verfassung die Grundlage der föderalen politischen Struktur, der öffentlichen Verwaltung und der Organisation der Regierung auf Bundes- und Landesebene.

Dem mexikanischen Statistischen Bundesamt ³⁹ zufolge gibt es heutzutage 2 427 Munizipien, verteilt auf alle 31 Bundesländer (der Bundesbezirk hat keine). Unter ihnen sind zum Teil erhebliche Unterschiede hinsichtlich ihrer Zahl und Größe innerhalb der Bundesländer zu verzeichnen. So bestehen Baja California und Baja California Sur (mit jeweils rund 70 000 Quadratkilometern) aus lediglich 5 Munizipien, während Oaxaca, mit rund 95 000 Quadratkilometern, 570 hat! Außerdem ist Ensenada (in Baja California) das größte Munizipium mit fast 52 000 Quadratkilometern; Tocatlán und Mazatecochco (Tlaxcala) sind jeweils kaum 6 Quadratkilometer groß (Vega / Zaldívar 1999: 5). Viel deutlicher werden die Gebiets- und Gliederungsunterschiede zwischen Deutschland und Mexiko wenn man bedenkt, dass die erstgenannte Bundesrepublik mit 357 022 Km² 14 727 Gemeinden umfasst, während die letztgenannte mit 1 960 000 Km² nur 2 427 Munizipien hat.

Betrachten wir die Bevölkerungsdichte der mexikanischen Munizipien, dehnt sich die Spanne zwischen Netzahualcóyotl (Bundesland México) mit 19 901 Einwohnern pro Quadratkilometer und Coyame (in Chihuahua) mit nur 0,27 aus (ebenda). Selbstverständlich ist auch die Finanzlage der einzelnen kommunalen Körperschaften äußerst unterschiedlich (s. dazu Merino 2000a: 419).

Ein gewaltiges Hindernis auf dem Weg zur Entwicklung des Landes stellt das oft vorzufindende äußerst niedrige Bildungsniveau der Bürgermeister. So verfügen gegenwärtig beispielsweise im Bundesland Puebla 85 Bürgermeister lediglich über Grundschulabschluss (*Primaria* oder *Secundaria*), fünf haben eine technische Ausbildung absolviert, 25 das Abitur (*Preparatoria*), 67 haben ein Diplomstudium (*Licenciatura*) hinter sich und sechs ein Aufbaustudium (*Maestría*). Laut einer Aussage der PRI im gleichen Bundesland liegt der Durchschnitt des Schulbesuches aller Bürgermeister bei sieben Jahren.⁴⁰

1983 wurde der Art. 115 PV reformiert. Das Munizipium erhielt daher breitere Zuständigkeiten für ein größeres Dienstleistungsspektrum, nämlich Wasserversorgung und -entsorgung sowie Regelung von Marktplätzen, unter anderen Aufgaben. Außerdem bekam es eine feste Einnahmequelle (die Grundstücksteuer, auf Spanisch *Impuesto Predial*, u.a.) sowie die Verantwortung für die Bodennutzung und -planung, für die Stadtentwicklung und für bestimmte Umweltschutzmaßnahmen (eingehend zu dieser Reform des Art. 115 PV s. Merino 2000a: 417). Seit einer weiteren Reform desselben Artikels im Juni 1999 wird das Munizipium als Regierungsbereich anerkannt. Vorher besaß es lediglich den Charakter einer Verwaltungsinstanz (s. Ziccardi 2004: 128, Fn. 2). Seitdem genießen die Munizipien juristische Autonomie, sie dürfen miteinander zusammenarbeiten und sind für ihre Polizei verantwortlich, unter anderen Neuerungen (vertiefend Fix-Zamudio / Valencia 2001: 1012-1022). Im Unterschied zu den Gliedstaaten Mexikos, die kein Abkommen untereinander vereinbaren dürfen, gestattet die Bundesverfassung den Munizipien, untereinander zusammenzuarbeiten, sei es im gleichen Gliedstaat, sei es – mit Einschaltung der entsprechenden Legislativen –, wenn sie verschiedenen Gliedstaaten angehören. Darüber hinaus wird das Munizipium als das institutionelle Ziel der administrativen Dezentralisierung und als wichtigste Dienstleistungsinstanz betrachtet. Leider ist die offenkundige Heterogenität der mexikanischen Kommunalkörperschaften und der Gliedstaaten kein Gegenstand der föderalen Verfassung (s. ebenda, sowie 133-134). Deswegen sucht man in der PV ein Äquivalent des deutschen Finanzausgleichs vergebens.

Für unsere Zwecke sind nun die vom Art. 115 PV festgelegten munizipalen Funktionen von Bedeutung:

1. Die Förderung einer wirtschaftlichen nachhaltigen Entwicklung,
2. der Umweltschutz,
3. die Bewahrung der ethnischen und kulturellen Identität,
4. der Bewahrung des historischen Erbes,
5. die Leistung von öffentlichen Diensten (Polizei, Straßenbeleuchtung, Wasserversorgung, Straßenbau und -pflege, Müllabfuhr),

³⁹ INEGI (s. Abkürzungsverzeichnis).

⁴⁰ Diese Informationen wurden im September 2005 von www.e-puebla.com bekannt gegeben.

6. die Förderung des politischen Engagements der Bürger.⁴¹

Der Art. 115 § IV PV bestätigt den so genannten „minimalen wirtschaftlichen Wirkungskreis“ (*esfera económica mínima*) der mexikanischen Munizipien, d.h. eine Art Absicherung der minimalen wirtschaftlichen Einnahmequellen, welche die mexikanischen Kommunen bräuchten, um ihren Pflichten nachgehen zu können. So werden diese Einnahmequellen aufgezählt, die ausschließlich den Munizipien zukommen: a) verschiedene Besteuerungen des Grund- und Landbesitzes; b) für die Munizipien vorgesehene Bundeszuschüsse; c) aus den verschiedenen kommunalen Dienstleistungen hervorgegangenes Einkommen u. a. m. (s. dazu Fix-Zamudio / Valencia 2001: 997; vertiefend über die finanziellen und steuerlichen Kompetenzen und Quellen der Munizipien: Merino 2001, besonders die Kapitel III und V).

Die gesetzliche Lage des Bundesdistrikts (*Distrito Federal*) ist immer noch äußerst unklar: es geht dabei nicht um ein richtiges Bundesland, denn sein Regierungsoberhaupt hat nicht den gleichen Rang als ein Gouverneur (er heißt sogar anders: *Jefe de Gobierno*, zu Deutsch „Regierungschef“). Sein legislatives Organ besitzt außerdem viel weniger Kompetenzen als diejenigen der Gliedstaaten, so dass der Kongress der Union viele Angelegenheiten der Bundeshauptstadt zu regeln hat. Es geht dabei aber auch nicht um ein Munizipium, da seine Struktur und seine Befugnisse anders sind. Für die Föderalismusreform Mexikos im Rahmen der Beziehung zur Demokratie und Transparenz ist die Lösung dieser formalen und praktischen Probleme dringend notwendig (s. Ziccardi 2004: 128; s.u. Anhang A.3.3).

Was die lokalen Gerichtshöfe anbelangt, ist ihre Aktivität sehr gering, denn auch hier ist die Einmischung der Bundesebene beträchtlich. Deswegen erfüllen die Gliedstaaten die Bedingungen für die Schaffung von differenzierten Rechtsnormen normalerweise nicht (s. Armenta 1996: 118-119; ausführlich auch Fix-Zamudio / Valencia 2001: 948). Die Wege für eine aktivere Rolle der lokalen rechtssprechenden Instanzen im Rahmen eines neuen föderalen Lebens werden jedoch diskutiert und Vorschläge in diesem Sinne erörtert und allmählich in die Tat umgesetzt.

4.2.5 Die Legislative: Zusammensetzung, Aufgaben und Bedeutung

Das GG kennt keinen gemeinsamen Namen für den Bundestag und den Bundesrat wie in Mexiko, wo man von dem *Congreso de la Unión* spricht, einem gemeinsamen Gehäuse, das die föderale Abgeordnetenversammlung und den Senat umfasst. In der Tat ist der deutsche Bundesrat keine zweite Kammer. Der Ausgangspunkt der „gemäßigten Bundesratslösung“ ist nämlich ein dualistisch gestalteter Staat mit Bundes- und Landesebene. Der Bundestag sollte vornehmlich für die Gesetzgebungsbefugnis auf Bundesebene zuständig sein. Der Bundesrat sollte aktiviert werden, um lediglich in jenen Bereichen an der Gesetzgebung mitzuwirken, in denen der Bundestag Angelegenheiten der primären Länderzuständigkeiten berührte. Aber was daraus entstand, haben wir schon besprochen: eine zunehmende Bedeutung des Bundesrats auf Kosten der Länder, vor allem aber der Landesparlamente.

Die folgenden Darlegungen werden uns einen Überblick auf die Zusammensetzung und Aufgaben der mexikanischen und deutschen legislativen Organe verschaffen.

4.2.5.1 Der Bundestag und die Abgeordnetenversammlung

Deutschland.- Der Bundestag ist die Gesamtheit der gewählten Abgeordneten, d.h. im 16. Bundestag (2005-2009) sitzen 614 Mitglieder, von denen 299 direkt und 299 über Landeslisten gewählt wurden, plus 16 Überhangmandate.⁴² Im Bundestag, dem deutschen Parlament, sitzen also die demokratisch gewählten Volksvertreter, deren Mehrheit über das Zustandekommen der Gesetze verbindlich entscheidet. Im Bundestag werden die unterschiedlichen Auffassungen über den richtigen

⁴¹ Eine breite Darlegung der verschiedenen Funktionen des Munizipiums findet man bei Fernández Ruiz 2002: 87-89, genauso wie eine Erörterung über die administrativen Beziehungen zu den anderen staatlichen Ebenen: 122-123.

⁴² Pressemitteilung des Bundeswahlleiters am 7. Oktober 2005 in: www.bundestag.de/wahl2005/index.html.

politischen Weg formuliert und diskutiert. Mit der Zustimmung der Abgeordneten werden dann Gesetze verabschiedet. Außer der Gesetzgebung ist der Bundestag für die Kontrolle der Regierung und für die Wahl der Staatsorgane zuständig, d.h. für die Einsetzung der Bundesregierung – der Gewalt, welche die vom Bundestag verabschiedeten Gesetze anzuwenden und durchzusetzen hat - und, nach Art. 94 Abs. 2 GG, auch für die Wahl der Richter des BVerfG, die je zur Hälfte vom Bundestag und vom Bundesrat gewählt werden, genauso wie die Mitglieder der anderen obersten Gerichte.

Dem Bundestag steht der Bundestagspräsident vor, er wahrt die Rechte des Parlaments, vertritt es nach außen und steht an der Spitze der Bundestagsverwaltung. Er und die stellvertretenden Präsidenten bilden das Bundestagspräsidium. Andere Organe sind der Ältestenrat und die Ausschüsse. Zur Beratung bestimmter Angelegenheiten können vorübergehend Sonderausschüsse eingesetzt werden, genauso wie Enquete-Kommissionen (s. dazu Deutscher Bundestag 2001: 16-21).

Alle Abgeordneten des Bundestages beteiligen sich durch die Bundesversammlung an der Wahl des Bundespräsidenten. Mit der Mehrheit der Bundestagsmitglieder wird der Bundeskanzler in geheimer Wahl gewählt. Außerdem kann allein der Bundestag entscheiden, den Kanzler durch ein konstruktives Misstrauensvotum abzusetzen.

Gleichgültig, ob ein Gesetzgebungsverfahren nach Art. 76 GG durch die Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages oder durch den Bundesrat in Gang gesetzt wird, kann kein Gesetz ohne den Bundestag zustande kommen. Nach der dritten Lesung eines Gesetzentwurfs im Parlament entscheidet der Bundestag, ob das Gesetz angenommen wird oder nicht. Gesetze, welche die Interessen der Länder erheblich betreffen, bedürfen außerdem zwingend einer anschließenden Zustimmung des Bundesrates, der bei Zustimmungsgesetzen ein absolutes und bei Einspruchsgesetzen ein suspensives Vetorecht besitzt. Bei strittigen Fragen der Gesetzgebung ist ein gemeinsamer Ausschuss von Bundestag und Bundesrat einzuschalten: die Rede ist vom Vermittlungsausschuss. Dieses Gremium soll einen Kompromiss herbeiführen.⁴³

Laut Art. 110 GG gibt es eine weitere Aufgabe des Bundestages: Er ist allein zuständig, per Gesetzesbeschluss den Bundeshaushaltsplan zu verabschieden, in dem sämtliche Einnahmen und Ausgaben des Bundes offen gelegt werden müssen (s. Deutscher Bundestag 2001: 41-46).

Der Deutsche Bundestag spielt auch eine besonders wichtige Rolle in der EU, vor allem wenn es darum geht, einem europäischen „Zentralismus“ entgegenzuwirken und die Souveränität nationaler Entscheidungsgremien zu sichern. Dabei darf man nicht vergessen, dass das Europäische Parlament noch nicht ein wirksames Gegengewicht zur Kommission und zum Rat bedeutet. Deswegen garantiert der Deutsche Bundestag „die parlamentarische Substanz in der EU“ und behält als großes Ziel vor Augen, nicht wirklich notwendige Kompetenzen von den europäischen Institutionen wieder in die nationalen Parlamente zurückzuholen (s. Deutscher Bundestag 1999a: 22-23, und 2001: 50-56).

Im Unterschied zu den Mitgliedern des Bundesrates sind die Abgeordneten des Bundestages nur ihrem Gewissen verantwortlich. Das bedeutet, dass sie ein freies Mandat genießen. Im Unterschied dazu sind Bundesratsmitglieder weisungsgebunden, d.h. sie stehen unter einem imperativen Mandat. Die Abgeordneten werden zwar von den verschiedenen Parteien zur Wahl gestellt, aber nach dem Prinzip der Repräsentation vertreten sie nach der Wahl die Gesamtheit der Bürger. Da sie aber über ein freies Mandat verfügen, sind sie nicht einmal an Anweisungen ihrer Wähler gebunden (Bechtel 2002: 6). Damit wollen wir jedoch nicht sagen, dass die Abgeordneten im Parlament keiner Parteidisziplin folgen. Sie bewegen sich in einem natürlichen Spannungsverhältnis zwischen Gewissensfreiheit und Fraktionsdisziplin.

Neben ihrer Arbeit als Parlamentarier sollen sich die Mitglieder des Bundestages um die Belange der Bürger im Wahlkreis kümmern, so dass sie während der 22 oder 23 Sitzungswochen einen recht engen Terminplan einhalten müssen.⁴⁴

⁴³ Ausführlich über das Gesetzgebungsverfahren, von der Einbringung von Gesetzentwürfen bis hin zur Verkündung, s. Deutscher Bundestag 1999b: 8-27; über den Vermittlungsausschuss s. Münch / Meerwaldt 2002d: 28-29.

⁴⁴ Franz Greß und Roland Huth haben tabellarisch die Arbeitsbelastung eines schleswig-holsteinischen Abgeordneten in Stunden zusammengestellt („Die Landesparlamente“, Heidelberg 1998). Obwohl auf einen Landesparlamentarier bezogen, verschafft diese Tabelle einen deutlichen Blick auf den Arbeitsplan eines deutschen Abgeordneten.

Mexiko.- In Mexiko besteht die Legislative laut Art. 50 PV aus zwei Kammern, d.h. der Abgeordneten- und der Senatorenkammer. Beide bilden den Kongress. Die Amtszeit der Abgeordneten beträgt drei Jahre, die der Senatoren sechs. Die Mitglieder beider Kammer werden direkt gewählt.

Wegen seiner Gestaltung und Befugnisse kann der Kongress wie folgt seine Aufgaben wahrnehmen:

1. als Kongress des Bundes (*Congreso de la Unión*), beide Kammern zusammen oder getrennt;
2. durch ausschließliche Zuständigkeiten jeder Kammer;
3. durch gemeinsame Zuständigkeiten beider Kammern;
4. als „Ständige Kommission“ (*Comisión Permanente*).

Die gemeinsamen Zuständigkeiten sind in beiden Gremien sehr ähnlich, sie werden getrennt wahrgenommen und bedürfen der Zustimmung der anderen Kammer nicht. Sie beziehen sich vor allem auf die innere Ordnung und auf den Betrieb beider Organe (Art. 77 PV).

Die mexikanische legislative Gewalt kann auch während der sitzungsfreien Perioden agieren, obwohl mit sehr beschränkten Befugnissen, durch die „Ständige Kommission“.⁴⁵ Sie hat ihren Ursprung im 13. Jh. im Königreich Aragón (Fix-Zamudio / Valencia 2001: 674). Die Ständige Kommission besteht aus 19 Abgeordneten und 19 Senatoren. Sie trifft sich einmal pro Woche und wird vom Art. 79 PV geregelt. Ihre Funktionen: einige Ratifizierungen von durch die Exekutive vorgenommen Ernennungen, Einberufung zu außerordentlichen Sitzungen der Legislative, Empfang von Gesetzesentwürfen, unter anderen Aufgaben.

In der Abgeordnetenkammer sitzen 300 durch das Prinzip der Mehrheitswahl gewählte Mitglieder und 200 durch das Prinzip der Verhältniswahl gewählte Abgeordnete (Art. 52 PV; s.a. Art. 54).

Unter den ausschließlichen Zuständigkeiten des Abgeordnetenhauses befinden sich folgende, nach Art. 74 PV: a) die Verkündung des *Bando Solemne*, d.h. der feierlichen Bekanntmachung, mit der die Erklärung des Bundeswahlgerichts über die Präsidentschaftswahl den Bürgern vorgelegt wird; b) bestimmte Finanzbefugnisse, denn es kontrolliert das Höchste Rechnungsamt (*Contaduría Mayor*), es heißt den Bundeshaushalt gut und prüft ihn nach, es bestimmt ggf. die Schuldenannahme des Bundes und des Bundesdistrikts; c) es entscheidet über die Enthebung der Indemnität bzw. Immunität von höheren Beamten und fungiert als Ankläger im Fall eines *Juicio Político* (politisches Verfahren, das zur Amtsenthebung und gegebenenfalls bis zum Strafprozess führen kann. Dazu Fix-Zamudio / Valencia 2001: 694-700), u.a.

Der Kongress kontrolliert auch die Arbeit der Bundesregierung und anderer öffentlicher Organe. Das geschieht z.B. durch das Erscheinen der Minister vor einer der Kammern bzw. vor einem ihrer Ausschüsse und durch die von den hohen Beamten bzw. Ministern überreichten Berichte. Beide Kammern können auch durch geeignete Ausschüsse bestimmte Sachverhalte untersuchen lassen. Diese Untersuchungsausschüsse sind Kontrollinstrumente der Legislative, um Missstände im öffentlichen Leben oder fehlerhaftes Verhalten von Politikern aufzuklären (dazu Fix-Zamudio / Valencia 2001: 683 ff.). Normalerweise funktionieren im Abgeordnetenhaus 43 Ausschüsse – darunter ein Kultur- und ein Föderalismusausschuss – und 18 Sonderausschüsse, wie z.B. derjenige für die Staatsreform (s. www.diputados.gob.mx).

4.2.5.2 Der Bundesrat und der Senat

Deutschland.- Im Gegensatz zu einem Senat werden die Mitglieder des Bundesrats nicht unmittelbar von den Bürgern gewählt, sie verfügen nicht über ein freies Mandat, sie sind weder durch Immunität noch durch Indemnität geschützt und sie erhalten keine Diäten, d.h. der Bundesrat ist dem Bundestag nicht gleichberechtigt.⁴⁶ Der Bundesrat ist die Länderkammer der deutschen Legislative, er

⁴⁵ Nach Bestimmungen des Art. 66 PV gibt es zwei Sitzungsperioden im Jahr: die erste läuft vom 1. September bis 15. Dezember desselben Jahres, die zweite vom 1. Februar bis 30. April desselben Jahres. Außerordentliche Sitzungsperioden sind durchaus möglich.

⁴⁶ Vertiefend über die Unterschiede zwischen Bundesrat und einer zweiten Kammer: s. von Beyme 1999: 369 ff., sowie Thaysen / Davidson / Livingston 1988: 7 ff.; s.a. Sturm: „Zur Reform des Bundesrates“, in: „Aus Politik und Zeitgeschichte“ (Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“), Bonn, 14. Juli 2003 (B29-30/2003).

setzt sich aus Mitgliedern der Landesregierungen zusammen. Die Stimmenzahl der Länder im Bundesrat wird nach Einwohnerzahl, nicht nach Zahl der Wahlberechtigten fixiert. Laut Art. 51 Abs. 2 GG hat jedes Land mindestens drei Stimmen, Länder mit mehr als zwei Millionen Einwohnern haben vier, Länder mit mehr als sechs Millionen haben fünf, diejenigen mit mehr als sieben Millionen haben sechs Stimmen. Jedes Land hat im Plenum so viele Vertreter, wie das Land Stimmen hat. Ein Mitglied des Bundesrates ist dementsprechend in erster Linie Mitglied einer Landesregierung, wird von dieser bestellt bzw. abberufen und bleibt als Mitglied des Bundesrates, solange er nicht abberufen wird oder aus der Regierung ausscheidet bzw. solange im jeweiligen Land kein Regierungswechsel stattfindet. Ein Bundesratsmitglied kann die Orientierung seiner Stimme nicht frei entscheiden, denn er ist Vertreter einer Landesregierung und demzufolge weisungsgebunden. Für die Abgabe der Stimmen der Vertreter einer Landesregierung im Bundesrat reicht die Anwesenheit des Stimmführers aus, denn die Stimmen eines Landes können nur einheitlich sein, und die Entscheidungen in diesem Sinne werden von der jeweiligen Landesregierung vor der Plenarsitzung getroffen bzw. mit anderen Akteuren verhandelt. Ein Mandatsträger im Bundesrat ist kein Vertreter des Landesvolkes oder des Landes, sondern, genauer gesagt, ein instruierter Vertreter seiner Landesregierung.

Der Bundesrat wählt seinen Präsidenten und sein Präsidium auf ein Jahr nach Art. 52 Abs. 1 GG.⁴⁷ Der Präsident hat die Sitzungen einzuberufen, vorzubereiten und zu leiten. Er ist auch der rechtliche Repräsentant des Organs nach außen und die oberste Dienstbehörde für die Beamten und Angestellten im Bundesrat. Eine wichtige Bestimmung wird vom Art. 57 GG getroffen, indem der Präsident des Bundesrates den Bundespräsidenten vertritt, wenn dieser verhindert ist.

Der Bundesrat setzt verschiedene Ausschüsse ein, um seine Arbeit durchführen zu können. Einige davon sind ständig, andere werden nur für bestimmte Angelegenheiten einberufen. Für den einwandfreien Betrieb des Bundesrates sind noch folgende Einrichtungen zu nennen: das Sekretariat, der Direktor des Bundesrates, das Präsidialbüro, der Parlamentsdienst und die Pressestelle.

Art. 50 GG legt fest, dass die Länder durch den Bundesrat bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der EU mitwirken. Der Bundesrat übt vier Hauptfunktionen aus. Die erste davon ist dementsprechend die Mitwirkung an der Gesetzgebung. Darüber hinaus sind die Mitwirkungs-, Kontroll- und Abwehrrechte im Ausnahmezustand, die Beteiligung an der Bestellung von Bundesverfassungsrichtern und schließlich die Mitwirkung bei hochrangigen Personalentscheidungen des Bundes zu nennen. Da aber für die Zwecke der vorliegenden Arbeit nur die erste Funktion von Bedeutung ist, werden wir auf die Erläuterung der anderen Funktionen verzichten.

Der Bundesrat nimmt seine Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung wahr, wenn ein vom Bundestag verabschiedetes Gesetz die Länderbelange in besonderem Maß trifft. Dabei erfüllt der Bundesrat seine Mitwirkung an der Gesetzgebung mittels der Initiativ-, der Beratungs- und der beschlussfassenden Funktion. Durch die so genannte Initiativfunktion kann der Bundesrat beim Bundestag eine Gesetzesvorlage einbringen, via Bundesregierung. Die Beratungsfunktion bedeutet, dass die Bundesregierung den Bundesrat um Stellungnahme zu einem bestimmten Gesetzesentwurf bitten kann, um festzustellen, ob ein Zustimmungsgesetz vorliegt. Auch der Bundestag legt dem Bundesrat Gesetzbeschlüsse vor. Handelt es sich dabei um ein verfassungsänderndes Gesetz oder um ein Zustimmungsgesetz, dann spielt der Bundesrat durch seine beschlussfassende Funktion eine äußerst wichtige Rolle (nach Art. 77 GG). Denn eine Änderung des GG kommt erst zustande, wenn der Bundesrat mit einer Zweidrittelmehrheit einverstanden ist. Falls ein Gesetz zustimmungsbedürftig ist, kann der Bundesrat sein absolutes Veto einlegen. Wenn das entworfene Gesetz keine Zustimmung des Bundesrates braucht, verfügt dieser lediglich über ein aufschiebendes Veto, d.h. er kann Einspruch erheben. Das Verfahren wird durch Art. 77 geregelt. Wird jedoch bei schwierigen und strittigen Fragen der Bundesgesetzgebung keine Einigung zwischen Bundestag und Bundesrat erreicht, schaltet man ein Vermittlungsgremium ein, nämlich den Vermittlungsausschuss, zusammengesetzt aus Mitgliedern der beiden Organe.⁴⁸

Der deutsche Bundesrat ist ein einzigartiges Organ, das in keinem anderen modernen föderalistischen Staat ein Pendant findet. In Anbetracht seiner im Laufe der Zeit gewonnenen

⁴⁷ Zur Zusammensetzung des Präsidiums und zur Regelung der Reihenfolge der Präsidenten im Bundesrat s. Münch / Meerwaldt 2002d: 25-26.

⁴⁸ Einen Überblick über die zustimmungsbedürftigen und nicht zustimmungsbedürftigen Gesetze sowie auf die Arbeitsweise des Vermittlungsausschusses bieten Münch und Meerwaldt 2002d: 27-28.

Bedeutung könnte man sogar sagen, er habe sich zu einer starken „zweiten Kammer“ entwickelt (s. von Beyme 1999: 377). Er ist ein wichtiges Instrument der Gewaltenhemmung, der Machtaufgliederung und der Machtbegrenzung, welche wesentliche Elemente eines föderalen Staates sind. Außerdem ermöglicht der Bundesrat – seiner eigenartigen Zusammensetzung halber –, dass die Verwaltungserfahrung der Länder bei dem Gesetzgebungsverfahren mit berücksichtigt werden kann. Trotzdem sind immer wieder Vorwürfe und Kritik laut zu hören, die Länder würden im Bundesrat keine Länder-, sondern Parteiinteressen verteidigen, besonders dann, wenn die Mehrheitsverhältnisse im Bundestag und im Bundesrat nicht übereinstimmen. Diese Behauptungen werden aber auch von verschiedenen Autoren als übertrieben erklärt, wenn man beispielsweise das Abstimmungsverhalten des Bundesrats, den Prozentsatz der am Bundesrat gescheiterten Gesetze oder das Spannungsverhältnis von Konflikt und Konsens der Parteien im Bundesrat untersucht. Daraus werden der „Blockadevorwurf“ und der Vorwurf der „Parteiopolitisierung des Bundesrates“ entkräftet.⁴⁹

Mexiko.– Der mexikanische Verfassungsgebende Kongress hat sich im Unterschied zu Deutschland 1917 für die Wiedereinführung eines Senats entschieden. Der mexikanische Senat ist kein Vertreter der Landesregierungen, sondern der Länder selbst. Da die Regierungen der Länder und die Senatoren direkt gewählt werden, kann es durchaus möglich sein, dass ihre Parteizugehörigkeit nicht übereinstimmt.

Die Senatorenkammer wird von 128 Mitgliedern gebildet. In jedem Gliedstaat werden zwei Senatoren nach dem Prinzip der Mehrheitswahl gewählt und einer aus der Partei, die den zweiten Platz bei den Wahlen errungen hat. Das sind 96 Senatoren. Die restlichen 32 werden aus einer einzigen Liste auf Bundesebene nach dem Prinzip der Verhältniswahl gewählt (Art. 56 PV; s. Fix-Zamudio / Valencia 2001: 653).

Unter den ausschließlichen Zuständigkeiten der Senatoren zählen wir folgende auf, nach Art. 76 PV:

1. Nachprüfung der Außenpolitik, Genehmigung von internationalen Traktaten usw.;
2. Ratifizierung des Bundesstaatsanwalts, der höheren Beamten im Außendienst und im Finanzministerium, sowie der höheren Offiziere der Streitkräfte, Ernennung der Richter im Obersten Gerichtshof, nach einem vom Präsidenten überreichten Vorschlag von drei Personen (*Terna*);
3. Angelegenheiten der nationalen Verteidigung;
4. Bundesintervention, wenn die Regierung eines Gliedstaates für abgesetzt erklärt wird;
5. bei einem *Juicio Político*, als Urteilspruchinstanz;
6. Vermittlung bei Streitigkeiten zwischen Gliedstaaten (was gegenwärtig beispielsweise bei den Grenzschwierigkeiten zwischen Jalisco und Nayarit geschieht) oder zwischen Gewalten eines Gliedstaates (wie vor kurzem in Yucatán), u.a.

Wie aus diesen Kompetenzen abzulesen ist, finden wir in Mexiko keine direkte Mitbeteiligung der Gliedstaaten an der Politischen Bildung des föderalen Staates durch den Senat. Das geschieht in Unterschied zu Deutschland, wo diese Mitbeteiligung direkt durch den Bundesrat erfolgt.

Um ihre Arbeit wahrnehmen zu können, setzt die Senatorenkammer verschiedene Ausschüsse ein. In der 59. Legislaturperiode (2003-2006) hat der Senat 48 Ausschüsse, drei zusammen mit der Abgeordnetenversammlung und 20 Sonderausschüsse. Unter den ständigen Ausschüssen gibt es einen für Bildung und Kultur und einen für den Föderalismus und die municipale Entwicklung. Der Ausschuss für die Staatsreform gehört dagegen den Sonderausschüssen an (s. www.senado.gob.mx).

4.2.6 Die Exekutive

Deutschland.– Die Bundesregierung ist das zentrale Exekutiv- und Koordinierungsorgan des Landes. Sie ist für die Interessen Deutschlands nach innen und nach außen verantwortlich.⁵⁰ Während die Bundesregierung im Zentrum der Macht steht, hat der Bundespräsident vor allem repräsentative Funktionen zu erfüllen. Die Bundesregierung hat für ihre Arbeit die Verantwortung gegenüber dem

⁴⁹ S. ausführlich dazu: von Beyme 1999: 377; Johne 2004: 10-17; Stüwe 2004: 25-32; Leunig 2004: 33-38.

⁵⁰ Wir schreiben hauptsächlich nach Thränhardt 2000.

vom Volk gewählten Bundestag, wobei die Kontrollfunktion besonders von der Opposition ausgeübt wird.

Im Unterschied zu den mexikanischen Bundesstaaten führen die deutschen Länder die meisten Bundesgesetze in eigener Verantwortung aus, so dass der Verwaltungsunterbau des Bundes kleiner auffällt als in Mexiko. Trotzdem hat auch in Deutschland die Größe und Reichweite der Aufgaben der Bundesregierung ständig zugenommen. Sie umfassen die Führung und die Kontrolle der Verwaltung und die Verfügung über die Finanzmittel und ihres Einsatzes. Die größte Bundesverwaltung ist diejenige der Bundeswehr; der Bundesgrenzschutz, die Finanz- und Zollverwaltung sind auch von bedeutender Größe. Außerdem gibt es weitere 102 Oberste Bundesbehörden und andere Organisationen, wie das Statistische Bundesamt, die Bundesanstalt für Arbeit, die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung usw.

Bei der Arbeit und den Zuständigkeiten der deutschen Bundesregierung darf man die zunehmende Europäisierung nicht vergessen, denn eine Folge daraus ist der allmähliche Verlust von früheren Entscheidungszuständigkeiten. Das geschieht im Falle Mexikos nicht, da sich das nordamerikanische Freihandelsabkommen durch einen völlig anderen Charakter und andere Zielsetzungen kennzeichnet.

Die Funktionsweise der Bundesregierung wird von drei Prinzipien bestimmt, nach Art. 65 GG:

1. vom Ressortprinzip, d.h. die verantwortliche Führung der einzelnen Ministerien durch ihre Minister;
2. vom Kabinettsprinzip, d.h. die Debatte und Abstimmung aller Minister unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers über Angelegenheiten allgemeiner Bedeutung;
3. von der so genannten „Richtlinienkompetenz“ des Bundeskanzlers (Kanzlerprinzip).

Hauptaufgabe der deutschen Ministerien ist die Vorbereitung von Gesetzen. Dabei unterscheiden sie sich von ihrem mexikanischen Pendant, welches sich hauptsächlich mit der Ausführung der Gesetze beschäftigt und deswegen einen riesigen Verwaltungsunterbau hat. Auch wenn der Bundestag Gesetzesinitiativen einbringen darf, werden die fachlichen Aspekte in den Ministerien erarbeitet.

„Die Bundesminister werden auf Vorschlag des Bundeskanzlers vom Bundespräsidenten ernannt und entlassen“, lesen wir in Art. 64 GG. Nur der Kanzler selbst steht dem Bundestag gegenüber in der unmittelbaren Verantwortung. Der Kanzler genießt eine herausragende Stellung im Vergleich zu seinen Kabinettskollegen. Oft wird der starken Position des Bundeskanzlers die Stabilität der Regierung und die Voraussetzung für ein erfolgreiches Regieren zugeschrieben (s. Guggenberger 2000: 48). Heutzutage besteht die Bundesregierung aus 14 Ministerien.

Das vom Art. 67 GG festgesetzte so genannte „konstruktive Misstrauensvotum“ trägt zur Begrenzung der destabilisierenden Macht des Parlaments und gleichzeitig zur starken Stellung des Kanzlers bei (ebenda: 49). Ein weiterer Grund der Stärkung des Bundeskanzlers – was allerdings kein typisch deutsches Phänomen ist – liegt in der Tatsache, dass die Staatsaufgaben besonders seit etwa der Mitte des 20. Jh. gewaltig zugenommen haben; sie ließen zugleich einen wachsenden Systembedarf an Führung, an Koordination und zentraler Lenkung entstehen (ebenda).

Neben der formalen Regierungsorganisation finden wir auch informelle Strukturen, durch welche vor allem Fraktions- und Parteiführungen an den Regierungsentscheidungen beteiligt werden. So finden Koalitionsgespräche und Treffen von Kanzler und Parteivorsitzenden statt (dazu Schüttemeyer 2002c: 797).

Mexiko.- Die mexikanische exekutive Gewalt charakterisiert sich insbesondere durch das traditionelle überragende Gewicht des Präsidenten. Eine Art „Kabinettsprinzip“ gibt es dementsprechend in Mexiko nicht, denn die wichtigsten Entscheidungen werden vom Präsidenten getroffen bzw. nach Abstimmung der einzelnen Minister mit ihm. Die Minister heißen „Staatssekretäre“ (*Secretarios de Estado*), werden vom Präsidenten ernannt und entlassen, sind also nur ihm gegenüber verantwortlich, obwohl sie vom Kongress angerufen werden dürfen, um Sachverhalte oder strittige Entscheidungen zu rechtfertigen bzw. zu erklären.

Die mexikanische Verfassung schreibt folgende Merkmale der Exekutive fest (nach Fix-Zamudio / Valencia 2001: 726-730, vgl. 731):

1. die Ausübung der exekutiven Gewalt des Bundes wird lediglich von einer Person wahrgenommen: dem Präsidenten der Mexikanischen Vereinigten Staaten (Art. 80 PV);
2. der Präsident wird vom Volk direkt gewählt (Art. 81 PV);

3. ein auf sechs Jahre festgesetztes Mandat (Art. 83 PV, derselbe Art. sieht die zu ergreifenden Maßnahmen vor, wenn der Präsident vorübergehend oder endgültig fehlt);
4. der Präsident darf auf gar keinen Fall wiedergewählt werden (Art. 83 PV).

Dem muss man hinzufügen, dass der Präsident im Laufe der Zeit an verfassungsmäßigen und außerverfassungsmäßigen Kompetenzen gewonnen hat.

Der mexikanische Präsident besitzt verschiedene Zuständigkeiten (nach Fix-Zamudio / Valencia 2001: 732-737):

1. Administrative Zuständigkeiten, d.h. den Vollzug der vom Bundeskongress verabschiedeten Gesetze, die Ernennung der wichtigsten Amtsinhaber des Regierungsapparates, ohne die Legislative befragen zu müssen – mit ein paar Ausnahmen (Art. 89 PV). Die Rolle der Exekutive ist außerdem von großer Bedeutung bei der Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitik, ebenfalls bei der Bildungs-, Umwelt- und Gesundheitspolitik u.a. (Art. 73 PV).
2. Legislative Zuständigkeiten. Dies bedeutet, dass der Präsident zur Reglementierung der Gesetze befugt ist, d.h. für ihre konkrete Umsetzung; er darf auch Gesetzesentwürfe einbringen und hat eine bescheidene Vetomacht. Bei bestimmten Ausnahmeständen hat der Präsident außerordentliche Befugnisse (Art. 27, 29, 73 und 89 PV).
3. Der Präsident spielt auch eine entscheidende Rolle in Bezug auf die Judikative, denn er nimmt mit dem Senat am Prozess der Richterernennung teil (Art. 89 PV), er darf Begnadigung ausüben (ebenda); einige Gerichtshöfe administrativen Charakters gehören der Exekutive an.
4. Der Präsident bzw. die Exekutive besitzt nicht nur Befugnisse im Rahmen der Verwaltung, sondern auch in der politischen Koordinierung und Lenkung des Regierungsapparates. Die Regierung ist das Haupt, die Verwaltung sind die Arme (so Ducroq, zit. bei Fix-Zamudio / Valencia 2001: 735). Unter die Regierungszuständigkeiten des mexikanischen Präsidenten, der gleichzeitig Staatsoberhaupt und Regierungschef ist, sind folgende zu zählen: er kann den Krieg erklären, nachdem der Kongress ein entsprechendes Gesetz verabschiedet hat (Art. 89, Abs. VIII PV); er leitet die Außenpolitik und unterzeichnet internationale Abkommen, mit Zustimmung des Senates (Abs. X); in der Innenpolitik z. B.: Ernennung von gehobenen Amtsinhabern der Regierung; er kann unter ganz bestimmten Voraussetzungen den Ausnahmezustand verhängen; er leitet die Beziehungen zur Legislative; er ist außerdem Oberbefehlshaber der Streitkräfte, und zwar sowohl in Friedens- als auch in Kriegszeit, im Unterschied zum deutschen Kanzler.
5. Schließlich ist die Rede von den Befugnissen, welche über den verfassungsmäßigen Rahmen hinausgehen. Deswegen spricht man von den „metakonstitutionellen“ Kompetenzen, obwohl viele die Benennung „*de facto*-Vollmacht“ bevorzugen (*poderes de facto*).⁵¹ Diese gesetzwidrigen Ermächtigungen sind seit dem Regimewechsel 2000 erheblich geschrumpft (dazu Sartori, zit. bei Benavides 2003). Dazu zählten früher: Ernennung der Kandidaten der PRI um das Amt des Bundespräsidenten, der Gouverneure, der Bundesabgeordneten und Senatoren und des PRI-Vorstandes; gesetzwidrige Einsätze der Streitkräfte und die Ausübung der Rolle einer Art „oberster Schiedsrichter“ bei der Überwindung von großen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Spannungen (dazu Fix-Zamudio / Valencia 2001: 736-737).

Gegenwärtig besteht die Bundesregierung Mexikos (die so genannte öffentliche Bundesverwaltung, laut Art. 90 PV) aus 20 Ministerien (*Secretarías de Estado*) und der Staatsanwaltschaft. Weiter gibt es dezentralisierte Organe, wie das Institut der Sozialen Versicherung und die föderale Kommission für Energieversorgung; staatliche Betriebe (nicht zahlreich); nationale Kreditanstalten; dekonzentrierte Ämter wie beispielsweise das Statistische Bundesinstitut (INEGI) und das Nationale Archiv u.a.

4.2.7 Die Judikative

Interessengegensätze und unterschiedliche Auffassungen der Gesetze und der bundesstaatlichen Prinzipien sind nirgends zu vermeiden, nicht einmal wenn alle politischen Akteure bewusst im Rahmen der Gesetze agieren und wenn alle Institutionen respektiert und anerkannt werden. Eine

⁵¹ So Carpizo, De la Madrid und Burgoa; s. dazu Fix-Zamudio / Valencia 2001: 736, mit Literaturangaben.

unabhängige Institution hat deswegen die Aufgabe, zwischen den verschiedenen politischen Akteuren zu schlichten und über Kompetenzen, Auslegung des Gesetzes und Mitwirkungsbefugnisse zu entscheiden.

Deutschland.- Diese Institution ist in Deutschland das Bundesverfassungsgericht (BVerfG), in Mexiko der Oberste Nationale Gerichtshof. Das BVerfG hat, laut Konrad Hesse, „Anteil an der Staatsleitung“ (zit. bei Kranenpohl 2004: 39), da seine Verfahren den Rahmen allen staatlichen Handelns beeinflussen. Von daher kann man behaupten, dass die Verfassungsrechtsprechung eine Mitsteuerungsfunktion innehat. Es ist Garant des Bundesstaates und besitzt bei föderativen Konflikten folgende Entscheidungsbefugnisse (nach Münch / Meerwaldt 2002 c: 17-19, dort vertiefend):⁵²

- 1) das richterliche Prüfungsrecht, was besagt, dass das BVerfG erlassene Gesetze überprüfen kann, ob sie mit dem GG und dessen bundesstaatlichen Prinzipien vereinbar sind.
- 2) Entscheidung über Organstreitigkeiten,
- 3) Konkrete und abstrakte Normenkontrolle (s. Art 100 Abs. 1 GG; s. ausführlich Laufer / Münch 1998: 114),
- 4) Entscheidungen über Streitigkeiten zwischen Bund und Ländern, die vor allem auf Meinungsverschiedenheiten über Rechte und Pflichten von Bund und Ländern zurückzuführen sind. Eine der bedeutendsten Streitigkeiten zwischen beiden politischen Ebenen gehört zum Gebiet der Kulturpolitik: das so genannte Fernsehurteil vom 28. Februar 1961, das sogar bei der Entstehung des kooperativen Föderalismus indirekt mitwirkte.⁵³ Sturm (2001: 30) sieht in diesem Fernsehstreit eine wichtige Zäsur für die Entwicklung des deutschen Föderalismus.
- 5) Entscheidungen über sonstige öffentlich-rechtliche Streitigkeiten „...zwischen dem Bunde und den Ländern, zwischen verschiedenen Ländern oder innerhalb eines Landes, soweit nicht ein anderer Rechtsweg gegeben ist“ (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG).

Gemäß Art. 92 GG wird die rechtssprechende Gewalt durch die Bundesgerichte und die Gerichte der verschiedenen Länder ausgeübt, wobei die Gerichtsbarkeit des Bundes sich auf die obersten Gerichte in den einzelnen Gerichtszweigen beschränkt. In der Regel konzentriert sich die Tätigkeit der Bundesgerichte auf Revisionssachen, während Ländergerichte für die Alltags-Rechtssprechung zuständig sind (s. dazu Laufer / Münch 1998: 138). Es ist interessant zu bemerken, dass, im Unterschied zu Mexiko, keines der obersten deutschen Bundesgerichte seinen Sitz in der Bundeshauptstadt hat: in Karlsruhe befindet sich das Bundesverfassungsgericht, ebenso wie der Bundesgerichtshof für Zivil- und Strafrechtsangelegenheiten; das Bundesverwaltungsgericht für allgemeine Verwaltungsstreitfälle ist in Leipzig; das Bundesarbeitsgericht für arbeitsrechtliche Konflikte sitzt in Erfurt; in Kassel ist das Bundessozialgericht für sozialrechtliche Angelegenheiten und in München der Bundesfinanzhof für Steuerstreitigkeiten.⁵⁴

Mexiko.- Eine dem BVerfG vergleichbare Rolle spielt in Mexiko der Oberste Nationale Gerichtshof (*Suprema Corte de Justicia de la Nación*). Das Kapitel IV des dritten Titels PV regelt die Befugnisse, Organisation und Struktur der Judikative in Mexiko, es handelt sich um die Art. 94 bis 107.

Man unterscheidet in Mexiko zwischen der Judikativen Gewalt des Bundes (*Poder Judicial de la Federación*) und den Bundesgerichten (*Tribunales Federales*), dies nach Art. 94 PV. Die erstgenannte besteht aus dem Obersten Gerichtshof, dem Wahlgericht, dem Bundesgerichtsrat (*Consejo de la Judicatura Federal*) und aus anderen kollegialen und nicht kollegialen Gerichten. Zu den Bundesgerichten zählen wir beispielsweise: Militärgerichte, Gerichte für minderjährige Rechtsbrecher und Agrargerichte.

Der Oberste Gerichtshof besteht aus 11 Richtern (*Ministros*) mit einer Amtszeit von 15 Jahren. Der Gerichtsvorsitzende wird alle 4 Jahre vom Gremium gewählt. Die Möglichkeit, nach einer Amtszeit als Vorsitzender unmittelbar wiedergewählt zu werden, besteht nicht.

⁵² S. dazu Art. 93 GG und § 13 Abs. 1 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht; s. a. Kranenpohl (ebenda, vertiefend).

⁵³ Dieses wichtige Ereignis und die Begründungen des BVerfG, die Länderkompetenzen in der Medienpolitik gegenüber dem Bunde zu verteidigen, wurden u. a. von Maunz ausführlich dargestellt und erörtert (s. Maunz 1961: bes. Ss. 13 ff.).

⁵⁴ Eine sehr gute Darlegung der Bedeutung und der Rolle des BVerfG und im Allgemeinen des deutschen Verfassungsstaates bietet Hartmann 2004, Kap. 9.

Seit den Gesetzesnovellen vom Jahre 1994 hat der Oberste Gerichtshof seinen Charakter als Bundesverfassungsgericht bekräftigt (s. Fix-Zamudio / Valencia 2001: 787, 793). Vor allem seit dem Regimewechsel vom Juli 2000 spielt er eine immer wichtigere Rolle, vor allem bei der Auslegung von Gesetzen und bei Kompetenzstreitigkeiten zwischen politischen Akteuren, staatlichen Ebenen und Institutionen.

Der Oberste Gerichtshof ist u.a. für folgende Angelegenheiten zuständig (Art. 105 und 107 PV; s. vertiefend Fix-Zamudio / Valencia 2001: 787 ff.):

1. konstitutionelle Streitfragen (*controversia constitucional*) zwischen den verschiedenen politischen Ebenen und Gewalten: Bund, Gliedstaaten, Bundesdistrikt, Munizipien, Bundesregierung, Bundeskongress (eine Kammer allein oder beide zusammen) usw.
2. Abstraktes Verfahren wegen Verfassungswidrigkeit (*acción de inconstitucionalidad*): er überprüft den möglichen Verstoß eines Gesetzes gegen die PV;
3. Revisionsverfahren im Schutzfall (*revisión en amparo indirecto* oder *directo*): Überprüfung von Entscheidungen anderer Gerichte.

Die Bundesgerichte sind laut Art. 103 und 104 PV für folgende Streitfragen zuständig:

1. wenn Gesetze oder Behörde die Grundrechte der Bürger verletzen;
2. wenn Gesetze oder Aktivitäten der Bundesregierung gegen die Autonomie der Gliedstaaten verstoßen;
3. wenn Gesetze oder Aktivitäten der Gliedstaaten die verfassungsmäßigen Zuständigkeiten des Bundes beeinträchtigen;
4. maritime Rechtsstreitfragen;
5. wenn der Bund in Streitfragen verwickelt ist;
6. wenn Beamte des Außenministeriums verwickelt sind;
7. bei anderen Streitfragen, nach den Art. 104 und 105.

4.2.8 Die bundesstaatliche Finanzordnung

Deutschland.- Die so genannte Finanzverfassung der Bundesrepublik setzt eine haushaltswirtschaftliche Unabhängigkeit von Bund und Ländern voraus, ebenso wie getrennte Steuereinnahme nach Art. 109 Abs. 1 GG. In der Wirklichkeit jedoch können die Länder eine „Einnahmeautonomie“ und ein unabhängiges Steuererhebungsrecht kaum ausüben. So ein „Trennsystem“ nach Art. 109 GG wäre mit dem Prinzip der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ nicht vereinbar (Rudzio 2003: 382; Abromeit 1992: 130). Deswegen ist ein sehr komplexes System finanzieller Verflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden entstanden, in dem sich Elemente des Trenn-, des Verbund- und des Zuweisungssystems finden (dazu vertiefend Pilz 1995: 64-72). Nach dem Trennsystem gibt es Bundes-, Landes- und Gemeindesteuern. Nach dem Verbundsystem gibt es Gemeinschaftssteuern, d.h. Steuern, die dem Bunde und den Ländern zustehen. Nach dem Zuweisungssystem gibt es die Möglichkeit von Bundesergänzungszuweisungen, um den Ländern die Erledigung ihrer Aufgaben zu erleichtern (s. Lenk 2000: 241; Münch / Meerwaldt 2002 f: 42). Der EU kommen auch bestimmte Steueranteile zu (z.B. EU-Zölle).

Das Steuersystem basiert auf Art. 104a bis 115 GG und kann wie folgt in vier Schnittebenen dargestellt werden (nach Rudzio 2003: 383 ff.):

1. Aufteilung der Steuer auf die politischen Ebenen,
2. Finanzausgleich,
3. Zahlungen des Bundes für die Ausführung von Bundesgesetzen,
4. konjunkturpolitische Koordinierung von Bund und Ländern.

Zu 1.: Nach Art. 106 GG gibt es Bundes-, Länder-, Gemeinde- und gemeinschaftliche Steuern, über deren Aufkommen die jeweilige Systemebene verfügen soll. Dem Bund sind die wichtigeren Verbrauchssteuern und die Zölle zugeordnet, den Ländern vor allem die Kraftfahrzeug-, die Bier- und die Vermögenssteuer, und den Gemeinden die Besteuerung ihrer Gewerbebetriebe und Grundeigentümer. Die gemeinschaftlichen Steuern („Steuerverbund“ genannt) fallen wegen ihres

Übergewichts auf.⁵⁵ Daten von 1997 zufolge flossen nach Abzug der EU-Mittel dem Bund 43,8 %, den Ländern 43,4 % und den Gemeinden 12,8 % der Steuereinnahmen zu (Rudzio 2003: 383; s.a. Wachendorfer - Schmidt 2000: 17, Fn. 4).

Zu 2.: Der Finanzausgleich (Art. 107 GG) ist die zweite Verflechtungsdimension. Die deutschen Länder haben eine unterschiedliche Finanzkraft, sodass einige Länder unter einer schwachen Steuereinnahme leiden, während andere Länder von vorzüglichen Steuererträgen profitieren. Um gravierende Unterschiede des Lebensniveaus unter den Ländern zu vermeiden, gilt es nach dem Solidaritätsprinzip die Stellung eines oder mehrerer Gliedstaaten finanziell zu verbessern. Dieses Prinzip verpflichtet sowohl den Bund als auch die Länder zu gewissen Hilfemaßnahmen für finanziell leistungsschwache Länder. Das geschieht allerdings nicht immer reibungslos und sorgt oft für heftige politische Kontroversen. Wenn die Korrektur der Einnahmeverteilung zwischen den Ländern stattfindet, spricht man von einem „horizontalen Finanzausgleich“; übernimmt aber der Bund die Hilfeleistungen, ist die Rede von einem „vertikalen Finanzausgleich“ (zur Erklärung der Mechanismen des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs s. Rudzio 2003: 384-388; zur Erläuterung der Schwierigkeiten beim Finanzausgleich s. Münch / Meerwaldt 2002 f: 41-42). Auf kommunaler Ebene findet auch ein gesetzlich festgestellter Finanzausgleich zwischen Gemeinden und Kreisen statt. Dieser Finanzausgleich wird von Land zu Land unterschiedlich geregelt (s. Art. 106 Abs. 7 GG; dazu Lenk 2000: 246). Interessant in dieser Hinsicht ist das „Gesetz über die Kulturräume im Freistaat Sachsen“, denn es schreibt einen großräumigen Ausgleich zwischen Regionen vor (Council of Europe / ERI Carts 2002: D-7;⁵⁶ CE / EC 2003: D-9).

Zu 3.: Für diese Gesetze ist die Zustimmung des Bundesrates erforderlich. Der Bund zahlt direkt Zuschüsse und tritt bei den Gemeinschaftssteuern Anteile ab. Dazu gehören auch Mitfinanzierungen für Gemeinschaftsaufgaben sowie Unterstützung zur Förderung des Wirtschaftswachstums und zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft. Die finanzielle Hilfe des Bundes bringt allerdings die Gefahr mit sich, die Entscheidungsautonomie der Gliedstaaten zu untergraben. Der Bundesrat hat dabei mitgemacht, was wir schon oben erwähnt haben. Das System der Mischfinanzierung ist von Abromeit als „das Herzstück des modernen kooperativen Föderalismus“ bezeichnet worden (1993, zit. bei Pilz 1995: 68).

Zu 4.: Nach Art. 109 GG können Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates im Interesse „des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ eine antizyklische Haushaltspolitik, d.h. einen Gleichschritt von Bund, Ländern und Gemeinden erzwingen, um bestimmten Konjunkturzuständen entgegenzuwirken, was freilich den finanzpolitischen Ausgangspunkt des Art. 109 GG weiter untergräbt (Rudzio 2003: 388).

Wie oben erwähnt, besitzen die deutschen Länder eigentlich keinerlei Steuerhoheit. Die wichtigsten Steuern sind in einem Verbundsystem erfasst, für dessen Organisation der Bund die Verantwortung trägt. Die Festlegung der Steuerhebesätze liegt aber nicht in den Händen des Bundes. Die Steuerverteilung ist zum Teil im GG festgelegt, zum Teil über ein Bundesgesetz bestimmt. Im Bundesrat verfügen die Länder über ein Vetorecht bei der Entscheidung von Änderungen. Dieses System macht Verhandlungen zwischen Bund und Ländern unverzichtbar. Bei dem Finanzausgleich steht das Prinzip der „Gleichwertigkeit“ von Lebensverhältnissen im Vordergrund, nicht etwa die Garantie der Eigenständigkeit der Gliedstaaten, wie sie bis zu einem gewissen Punkt in der Schweiz zu erkennen ist (Braun 2003: 63, 82). Nach den obigen Darlegungen handelt es sich in Deutschland um einen „kooperativen“ Föderalismus, gerade was die Finanzverfassung betrifft (s. Lenk 2000: 246).

Zum Schluss nur ein paar Worte über die Finanzverwaltung in Deutschland. Hierbei wird die Kooperation deutlich, denn die Finanzverwaltung ist zwischen Bund und Ländern aufgeteilt. Für bestimmte Aufgaben gibt es gemischte Institutionen und einheitliche Verfahrensweisen. Die Oberfinanzdirektionen z.B. sind sowohl Institutionen des Bundes als auch des jeweiligen Landes. Diese „Mischverwaltung“ soll die Einheitlichkeit der Steuerverwaltung nach Art. 108 Abs. 4 GG garantieren (s. dazu Laufer / Münch 1998: 251; Münch / Meerwaldt 2002 f: 42).

⁵⁵ Gemeinschaftssteuern sind: Lohn- und Einkommenssteuer, Kapitalertragssteuer und Zinsabschlag, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer) und Einfuhrumsatzsteuer.

⁵⁶ Im Folgenden werden wir dieses Dokument als CE / EC 20002 zitieren; die neueste und aktualisierte Fassung, publiziert im Internet unter www.culturpolicies.net, bezeichnen wir einfach als CE / EC 2003. Bei den Literaturquellen wird dieses Dokument unter „Council of Europe / ERI Carts“ eingeführt.

Mexiko.- Ein Gegenstück zum deutschen Finanzausgleich kommt in der mexikanischen PV nicht vor. Die PV in ihrer Originalversion basiert auf einer Finanzordnung, die im 19. Jh. für große Verwirrung sorgte: der Existenz einer doppelten Steuerhoheit, d.h. die der Gliedstaaten und die des Bundes. Außerdem hatte der ursprüngliche Wortlaut der PV 1917 die Finanzzuständigkeiten vom Bund, Staaten und Munizipien nicht deutlich voneinander getrennt. Das ist der Grund, warum sich die Bundesregierung jahrelang darum intensiv bemühte, allein die Zuständigkeit der Steuererhebung in ihre Hände zu bekommen. In diesem Sinne sind die 1942 durchgeführten Verfassungsreformen von großer Bedeutung: Sie ermöglichten die Verankerung im Art. 73 Abs. XXIX der Befugnisse vonseiten des Bundes, was die Steuererhebung folgender Bereiche betrifft: Erdöl, Bergbau, Energieerzeugung (Elektrizität), Benzin, Forstwirtschaft, Tabak, Streichhölzer und Agavensäfte. Später, nach langen Verhandlungen, kam das Bier dazu (s. dazu Aboites 2004: 414 ff.).

Es mag praktisch sein, dass der Bund allein die Verantwortung für die wichtigsten Steuern trägt. Ein Problem entsteht, wenn der vom Präsidenten kontrollierten Kongress nicht imstande ist, ein Wort über die Steuerhebesätze oder über die Verteilung von Geldern zu sprechen. Im Gegensatz zu Deutschland waren Verhandlungen zwischen Bund und Gliedstaaten bzw. zwischen Bundesregierung und dem Kongress der Union nicht immer nötig angesichts der Alleinherrschaft der PRI und der entsprechenden Dominanz der Exekutive, vor allem etwa nach 1940. Erst seit 1997, als zum ersten Mal die Opposition die Mehrheit im Abgeordnetenhaus stellt, sieht die Sache anders aus. Dazu kommt auch die entscheidende Tatsache, dass die Gouverneure heutzutage verschiedenen Parteien angehören. Sie haben sich in die CONAGO zusammengeschlossen. Dadurch versuchen sie, eine modernere Finanzpolitik in Gang zu bringen und einen „authentischen Föderalismus“ zu erreichen, der mehr Steuerzuständigkeiten für die Gliedstaaten und die Munizipien bedeutet. Dies könnte nur anhand von Verfassungsänderungen möglich werden, die aber in den letzten Jahren ins Stocken geraten sind und auf sich warten lassen. Den Gouverneuren geht es darum, den Föderalismus im Bereich der Steuerpolitik umzustellen, indem sie den umgekehrten Weg vorschlagen, als den Mexiko zwischen etwa 1920 und 1975 gegangen ist, d.h. die Gliedstaaten zu verstärken und – obwohl es nicht so ausdrücklich gesagt wird – die Bundesregierung zu schwächen (s. Aboites 2004: 401). Viele heutige und ehemalige PRI-Mitglieder, die früher absolut nichts gegen den Autoritarismus und den Zentralismus geäußert bzw. die davon profitiert haben, sind zu entschlossenen Föderalisten geworden.

Das im Laufe der Zeit entstandene steuerliche Ungleichgewicht zwischen Bund und Gliedstaaten spiegelt sich in den folgenden Daten: Im Jahre 2000 standen der Bundesregierung 71, 2 % des allgemeinen Haushalts zur Verfügung, 23, 7 % den staatlichen Regierungen und lediglich 5, 1 % den Munizipien (Ojeda 2005: 86-87; Ziccardi 2004: 128).⁵⁷

Das Problem des Finanzausgleichs ist vielleicht eines der schwierigsten, die in Mexiko das föderale Leben beeinträchtigt und das Gleichgewicht zwischen den staatlichen Ebenen zum Nachteil der Gliedstaaten und Munizipien durcheinander gebracht haben (Fix-Zamudio / Valencia 2001: 949). Da in den letzten zehn Jahren eine gründliche Reform der Finanzpolitik nicht durchgeführt werden konnte, hat man am so genannten Nationalen System der finanziellen Koordinierung festgehalten (*Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*), nach einem Gesetz vom Dezember 1978. Dieses System versucht, die Finanzregelungen der staatlichen Ebenen in Übereinstimmung zu bringen, um die Gelder von der Bundesstaatskasse in gerechter Weise auf die Kassen der Gliedstaaten und Munizipien fließen zu lassen. Um diese Zusammenarbeit zu ermöglichen, müssen die Gliedstaaten ein Anschlussabkommen mit der Bundesregierung unterschreiben. Die Geldbeteiligungen entstammen einem allgemeinen Fonds und einem Fonds für Förderung der Munizipien. Auf Grund dieser Kooperation in der Finanzpolitik arbeiten verschiedene Ämter für administrative Zusammenarbeit (s. Fix-Zamudio / Valencia 2001: 949-951). In den letzten Jahren, da die internationalen Ölpreise so gewaltig gestiegen sind, bekommen die mexikanischen Gliedstaaten zusätzlich einen großzügigen Anteil der daraus resultierenden Geldüberschüsse von der Bundesregierung.

⁵⁷ Der damalige Kandidat der PRI um das Gouverneursamt im Bundesland Mexiko (*Estado de México*), Enrique Peña Nieto, behauptete bei einem Rundfunksinterview u. a. Folgendes: a) wenn die kommunalen Verwaltungen in Mexiko mehr Geld erhalten, erhöhen sie die Löhne und Gehälter des Bürgermeisters und der Stadträte; und b) die einzige Steuerquelle seines Bundeslandes sei die Kfz-Steuer (*tenencia*). In: Rundfunksendung „*Imágenes de la política*“, am 18. April 2005. Moderator: Jorge Fernández Menéndez, Mexiko-Stadt.

4.2.9 Die Zusammenarbeit der Gliedstaaten

Deutschland.- Charakteristisch für die Politikverflechtung in Deutschland ist also ein intensives Zusammenwirken von Bund und Ländern. Dazu hat sich auch seit den ersten Jahren der Bundesrepublik eine sehr enge Zusammenarbeit zwischen den Ländern gebildet, die „Kooperation auf der dritten Ebene“ (neben der Bundes- und der Landesebene) oder „Selbstkoordinierung der Länder“ (Laufer) genannt wird. Wenn wir aber bedenken, dass die Länder in der Nachkriegsgeschichte vor dem Bund existierten, dann wird klar, dass sie bereits vor dem Inkrafttreten des GG eine Selbstkoordination betreiben mussten. Die Konferenz der Ministerpräsidenten tagte bereits 1948 (s. dazu Klatt 1991: 44; Sturm 2001: 39). Als Ursache dafür wird das damalige Fehlen einer Zentralgewalt genannt, so dass die Länder einer für möglich gehaltenen Auseinanderentwicklung Einhalt zu gebieten versuchten. Die Zusammenarbeit war außerdem notwendig, um die katastrophale Lage der Nachkriegszeit bewältigen zu können. So kam es zu regionalen oder interregionalen Koordinierungskonferenzen der Landesminister und der Ministerpräsidenten. Den Ländern war dementsprechend eine horizontale Selbstkoordination wichtiger als die Garantie der Eigenständigkeit. Als Vorteil der Koordinierung unter den Ländern wird die Sicherstellung einer gemeinsamen Handlungsfähigkeit gegenüber dem Bund genannt. Als Nachteil gilt die daraus resultierende Tatsache, dass die Länder – und vor allem die Landesparlamente – einen Großteil ihrer Gestaltungsautonomie preisgeben. Diese horizontale Koordinierung ist bis heute ein wesentlicher Bestandteil des deutschen Föderalismus. Gegenüber der vertikalen Zusammenarbeit, der so genannten Kooperation auf der „vierten Ebene“, d.h. zwischen Bund und Ländern, büßte die horizontale Koordinierung im Laufe der Zeit ein bisschen an Bedeutung ein, aber nach der Wiedervereinigung haben die Länder von den Vorteilen der Selbstkoordination wieder intensiv Gebrauch gemacht, um die Landesinteressen besser behaupten zu können (Laufer / Münch 1998: 250). Die vierte Ebene der Koordination zwischen Ländern und Bund findet in vielen Sachgebieten statt, beispielsweise in der Form von Verwaltungsabkommen, von verschiedenen Bund-Länder-Konferenzen, Finanzplanungsrat, Konjunkturrat u.v.a.m. (Gerlach 1999: 117).

Der Bundesrat ermöglicht den Ländern die Zusammenwirkung am Bundeswillen, er hat aber nicht die Aufgabe, die Anliegen der Länder untereinander zu koordinieren. Die Zusammenarbeit und Koordinierung der Länder untereinander entlastet aber den Bundesrat und bereitet viele Verhandlungen und Gespräche mit dem Bundeskanzler vor. Dabei sind die regelmäßig stattfindenden Ministerpräsidentenkonferenzen ein deutliches Beispiel der Wichtigkeit der Zusammenarbeit auf der dritten Ebene. Sie befinden sich auf der obersten Ebene der Selbstkoordinierung der Länder. Ziel dieser Konferenzen ist, tatsächlich oder vermeintlich negative Auswirkungen bundesstaatlicher Organisation abzumildern, um einer Kompetenzerweiterung des Bundes den Weg abzuschneiden. Ferner erhoffte man, bestimmte Probleme des Föderalismus – wie die verschiedenen Richtlinien im Bildungswesen – besser beseitigen zu können. Das hat mit sich gebracht, dass man eher der Einheitlichkeit anstatt der Vielfalt größere Bedeutung beimaß (Laufer / Münch 1998: 256-257). Dass dabei der Föderalismus, um einheitliche Lösungen zu erreichen, sich „seines eigentlichen Charmes, der Möglichkeit zu unterschiedlichen Lösungen, selbst beraubt“ (Rudzio 2003: 389-390), ist die eingetretene Folge.

Die Konferenz der Landesregierungschefs tagt mehrmals im Jahr und dient der Erarbeitung gemeinsamer Positionen gegenüber dem Bund; darüber hinaus haben diese Konferenzen vielfach die Fähigkeit der Konsensfindung in besonders schwierigen politischen Fällen unter Beweis gestellt (s. Pilz 1995: 61; s.a. Abromeit 1992: 48).

Außer der Ministerpräsidentenkonferenz, wobei die Teilnehmer u.a. wichtige Staatsverträge oder Verwaltungsabkommen erörtern und ggf. abschließen, werden auch Konferenzen der verschiedenen Landesministerien veranstaltet, unter ihnen beispielsweise die Innenministerkonferenz oder die Gesundheitsministerkonferenz. Ihre Bedeutung nimmt ständig zu angesichts wachsender regional- und länderübergreifender Problemstellungen. Diese formelle Politikverflechtung zwischen den Ländern unter gelegentlicher Hinzuziehung von Bundesvertretern erleichtert zum einen den Austausch fachspezifischer Information und den Konsens über Problemlösungen, Programme, Gesetze usw. Zum anderen ebnet dieses Zusammenwirken den Weg zu einer Bundesvereinheitlichung der Politik. Gleichzeitig werden dabei die Landesparlamente zu Vollzugsorganen der Beschlüsse der Fachminister degradiert. Sie haben so zu sagen kein Mitspracherecht (s. Pilz 1995: 62). Dies ist der Grund, warum man von einem „Exekutivföderalismus“ spricht, denn im kooperativen Föderalismus wird die

Mehrzahl der Kontakte zwischen Bund und Ländern und unter den Ländern von den jeweiligen Regierungsmitgliedern unterhalten, d.h. von Mitgliedern der Exekutive. Die Landesparlamente – und sogar der Bundestag – bleiben in der Regel ausgeschlossen, was teilweise zu erklären ist, wenn wir den informellen Charakter vieler dieser Treffen im Auge behalten. Die Rolle der Parlamentarier beschränkt sich dann darauf, die schon getroffenen Vereinbarungen zur Kenntnis zu nehmen und ihnen zuzustimmen. Ihnen ist auch die Kontrollfunktion abhanden gekommen. Dagegen bekommen die Landesregierungen beim Bundesrat und bei den Treffen der Landesminister die Gelegenheit, auch da mitzuwirken, wo eigentlich nach dem Gegenstand der Verhandlungen keine Länderkompetenzen gerechtfertigt sind. Diese Umstände haben die Mitglieder der Landesparlamente allmählich dazu veranlasst, auch mit ihren Kollegen aus anderen Ländern zusammenzutreffen und mit ihnen zusammenzuarbeiten (Laufer / Münch 1998: 259-260; s.a. Reutter 2004: 18-24).

Eine besonders gut aufgebaute Organisation weist die Ständige Konferenz der Kultusminister (KMK) auf mit ihrem Sekretariat in Bonn. Sie ist das Thema eines späteren Abschnittes der vorliegenden Schrift, und zwar des Kapitels 5.

Kurz gefasst kann man sagen, dass die Zusammenarbeit zwischen den Ländern über informelle und über formelle Wege realisiert werden kann: Zusammentreffen einzelner Ministerpräsidenten, der Leiter der Staatskanzlei oder der Spezialisten der Landtagsfraktionen stehen auf der einen Seite, auf der anderen findet eine institutionalisierte Kooperation in Form von Konferenzen der Ministerpräsidenten oder der Ressortminister statt (s. dazu von Beyme 1999: 379).

Mexiko.- Die Zusammenarbeit auf den verschiedenen staatlichen Ebenen hat in Mexiko keineswegs eine so wichtige Rolle gespielt wie in Deutschland. In Gegensatz zu der Bundesrepublik Deutschland ist in Mexiko die Zahl der Entscheidungen, welche der Zustimmung sowohl der Bundes- als auch der Landesebene benötigt, sehr niedrig. Wir haben es hier nämlich mit einem Trennföderalismus zu tun. Außerdem ist laut Verfassung, wie wir schon gesehen haben, eine „Selbstkoordinierung“ der Gliedstaaten bzw. ihre horizontale amtliche Kooperation verboten. Seit einigen Jahren jedoch, vor allem seit 2000, wird eine Tendenz bemerkbar, die Partizipation der Landesregierungen voranzutreiben, um dadurch das Zentralismusproblem des mexikanischen Föderalismus zu beseitigen. Als Instrument dieser Bemühungen ist die CONAGO, die Nationale Konferenz der Gouverneure, ins Leben gerufen worden. Alle 31 Bundesstaaten Mexikos und der Bundesdistrikt gehören der CONAGO an. Die Gouverneure aller politischen Parteien erhoffen, damit ein bedeutenderes Gewicht im Entscheidungsprozess auf Bundesebene geltend zu machen.

Die Gouverneure haben von den politischen institutionellen Veränderungen der letzten Jahre am meisten profitiert, denn sie sind nicht nur in ihren jeweiligen Staaten Schlüsselfiguren, sie sind auch auf Bundesebene wichtige Akteure. Seit einigen Jahren beherrschen die Landschaft der Präsidentschaftskandidaten nicht wie früher die Minister, sondern die (ehemaligen oder amtierenden) Gouverneure. Das ist eine Verlagerung der wichtigen Posten von der Bundesregierung auf die Gliedstaaten (Hernández 2004: 220).

Die CONAGO versucht hauptsächlich „...mithilfe von demokratischen Mechanismen den Föderalismus zu verstärken“.⁵⁸ Die Konferenz hat auf keinen Fall die Struktur und die langjährige Erfahrung ihres deutschen Pendantes, der Ministerpräsidentenkonferenz, geschweige denn der KMK. Auf ihrer Internet-Seite findet man nicht einmal eine Telefon-Nummer bzw. eine Kontaktadresse, und nach mehreren Versuchen, über E-Mail durch die Internet-Seite Informationen der CONAGO zu bekommen – was dort übrigens angeboten wird – habe ich es aufgegeben.

Die Zielsetzungen der Konferenz der Gouverneure basieren auf folgenden Fundamenten (u.a.):

1. Die Konferenz ist eine dauernde institutionelle Instanz der Verbindung, Beratung, Überlegung, des Dialogs und der Vereinbarung, um sowohl ein besseres Gleichgewicht als auch eine neue Verteilung der Kompetenzen der verschiedenen staatlichen Ebenen zu erreichen.
2. Die Konferenz versucht, die Gliedstaaten zu verstärken, um die nationale Entwicklung zu festigen, damit ihnen die notwendigen Mittel zur Befriedigung der Bedürfnisse der Bevölkerung zur Verfügung stehen.

⁵⁸ Diese und folgende Information in: www.conago.com.mx/generalidades/queEs.asp. Stand: April 2005.

3. Die Konferenz bestätigt das Engagement mit dem „föderalen Pakt“, um einen authentischen politischen Dezentralisierungsprozess und die vollständige Verstärkung des Föderalismus voranzutreiben.
4. Ihre Prinzipien sind die Solidarität und die Subsidiarität; darüber hinaus wird ein Prinzip erwähnt, das besagt, dass die Gliedstaaten, je nach eingebrachter Leistung bei der Steuererhebung, vom Bund verhältnismäßige Zuschüsse erhalten sollen (das Wort auf Spanisch: *resarcitoriedad*, anscheinend eine Neuschöpfung).
5. Der CONAGO kann jeder Gliedstaat beitreten, ohne Rücksicht auf die Parteizugehörigkeit des jeweiligen Gouverneurs.
6. Die Konferenz führt politische, wirtschaftliche, soziale und juristische Untersuchungen auf den unterschiedlichsten Bereichen durch, die vor allem für die Gliedstaaten und für die Beziehungen zwischen den „Regierungsebenen“ von Belang sind.

Die CONAGO vollzieht ihre Tätigkeiten mit der Hilfe von Kommissionen. Sie werden von einer bestimmten Zahl der Gouverneure gebildet; einer von ihnen übernimmt die Koordinierung.⁵⁹ Die Kommissionen sind für die oben gerade erwähnten Forschungen verantwortlich, die danach in den Plenarsitzungen bewertet und diskutiert werden. Hauptsache ist, dass diese Forschungsarbeiten einen Beitrag zum Föderalismus und zur Entwicklung des Landes leisten. Es gibt z.Z. 23 Kommissionen, darunter für Auswanderungsangelegenheiten (*Asuntos migratorios*), Agrarwirtschaft (*Campo*), Wissenschaft und Technologie (*Ciencia y tecnología*), Finanzen (*Hacienda*), Kultur (*Cultura*), Regionale Entwicklung (*Desarrollo Regional*), Bildung (*Educación*), Beziehungen zur EU (*Relaciones México-Unión Europea*), Staatsreform (*Reforma del Estado*), Sicherheitspolitik (*Seguridad Pública*) usw.

Die Zusammenarbeit bzw. die mehr oder weniger regelmäßigen Gespräche der Ressortminister der Länder werden langsam zum normalen politischen Leben Mexikos, aber mit einem ganz anderen Charakter als in Deutschland. In der Tat: Diese Begegnungen werden in der Regel vom jeweiligen Bundesminister einberufen, so dass wir hier ein funktionales Äquivalent zur deutschen „Kooperation auf der vierten Ebene“ vorfinden könnten. So treffen sich regelmäßig die Finanzminister der Gliedstaaten mit Vertretern der Bundesregierung, genauso wie die Staatsanwälte. Eine „Kooperation auf der dritten Ebene“ gibt es ja nicht, obwohl die CONAGO scheint, eine Vorstufe zu sein. Dies wird nur die Zeit bestätigen können, denn Vorschläge sind immer wieder zu hören, das Verbot zur amtlichen Zusammenarbeit zwischen den Gliedstaaten aufzuheben (so Muñoz Ledo 2001: 219).

Die Zusammenarbeit zwischen den Munizipien hat in Mexiko eine längere Tradition als diejenige unter den Gliedstaaten, wie wir schon gesagt haben. Sogar die Mitwirkung von Munizipien unterschiedlicher Gliedstaaten ist in einigen Regionen selbstverständlich, vor allem bezüglich der notwendigen Koordinierung von Dienstleistungen in großstädtischen Räumen (Guadalajara, Monterrey, Torreón, Mexiko-Stadt), mit sehr unterschiedlichem Erfolg. Auf diesem Gebiet ist immer noch enorm viel zu erreichen. Vorteilhaft ist die Tatsache, dass diese Zusammenwirkung den Munizipien von der PV nicht verboten ist, in Gegensatz zu den Gliedstaaten.⁶⁰

In diesem Sinne ist von großer Bedeutung, dass die Bürgermeister schon seit langem ähnliche Organisationen für ihre Zusammenarbeit gegründet haben, wie die *Asociación Mexicana de Municipios*. Dieser „Verband mexikanischer Munizipien“ existiert seit 1994 und leistet sehr wichtige Dienste hinsichtlich der Beratung, Forschung und Förderung der kommunalen Tätigkeiten. In dieser Organisation können Munizipien vertreten werden, unabhängig von der Parteizugehörigkeit des jeweiligen Bürgermeisters (s. www.ammac.org.mx).

Auch die Mitglieder der Parlamente der Gliedstaaten haben sich in einer „Mexikanischen Konferenz der gliedstaatlichen Parlamenten und Parlamentarier“ zusammengeschlossen (*Conferencia Mexicana de Congresos y Legisladores Estatales*). Das Ziel dieser Konferenz ist die Unterstützung der gesetzgebenden Arbeit auf Landesebene, um den Föderalismus und die Demokratie voranzutreiben. Alle Parlamente der mexikanischen Republik sind ohne Rücksicht auf Parteizugehörigkeit bei der Konferenz vertreten. Mitglieder sind ebenfalls alle Parlamentarier, Beamten und Sachberater der Landeskongresse (s. www.comce.org).

⁵⁹ Dazu s.: www.conago.com.mx/estructura/comisiones.asp

⁶⁰ Zum Thema der Zusammenarbeit in mexikanischen Großräumen: Ligia González de Alba (Hrsg.): „Desafío metropolitano“. UNAM und Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Mexiko-Stadt 2004.

4.2.10 Der aktuelle Stand der Diskussion über die Reformen des Föderalismus

Deutschland.- Der deutsche Föderalismus steht am Anfang des dritten Jahrtausends vor großen Herausforderungen. Nicht nur deswegen, weil Deutschland ein parlamentarischer Bundesstaat „komplizierter Art“ ist (Hartmann 2004: 290; s. a. Mielke / Bäuer 2002: 152). Die Lage ist noch komplizierter geworden. Denn – wie wir bereits besprochen haben - die Beziehungen zwischen den staatlichen Ebenen – Bund, Ländern und Gemeinden - sind so undurchsichtig und komplex geworden, dass sich die Probleme der modernen Welt nicht mehr so einfach lösen lassen. Außerdem durchschauen die Bürger nicht mehr, wer für was in der Politik und in der öffentlichen Verwaltung verantwortlich ist. Daher plädieren viele Autoren für eine „Entflechtung“ bei den Entscheidungs- und Vollzugsinstanzen. Wäre es z.B. möglich, die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze im Bundesrat zu reduzieren? Ferner steigert sich die finanzielle Krise der Kommunen rapide, da ihre Aufgaben in den letzten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts sich vervielfältigt haben, während ihnen die Geldmittel nicht ausreichend zur Verfügung stehen. Auch die Länder suchen nach mehr Gestaltungsspielraum, vor allem angesichts der Notwendigkeit, im Europa der Regionen wettbewerbsfähig zu sein. Dazu kommen die zum Teil gravierenden wirtschaftlichen und kulturellen Disparitäten zwischen Ost- und Westdeutschland, verstärkt durch unterschiedliche politische Strukturen. Das führt zu einem „asymmetrischen Bundesstaat“ und zur Gefahr, häufiger als bisher in die „Politikverflechtungsfälle“ (so Scharpf 1985) zu geraten: „Kooperation zwischen Bund und Ländern ist wegen der Kontinuität der institutionellen Strukturen nach wie vor erforderlich, die Interessendivergenzen zwischen den Ländern und zwischen Bund und Ländern erschweren jedoch die Kooperation (...). Eine Reform der institutionellen Strukturen in Richtung auf einen dualen Bundesstaat ist allerdings äußerst unwahrscheinlich – abgesehen davon, so wagen wir unseren Zweifel daran zu äußern, ob tatsächlich ein duales Model in Deutschland machbar, angemessen und tauglich wäre“ (s. Benz 1999: 146, mit Literaturhinweisen).

Sturm (2003) hält eine Entflechtung der Aufgabenwahrnehmung der politischen Ebenen EU, Bund und Länder für „unabdingbar.“ So könnte man die Vorzüge des Föderalismus – hohe Flexibilität bei der Verarbeitung politischer und wirtschaftlicher Probleme, Innovationskraft, Vielfalt und zusätzliche Gestaltungsmöglichkeiten - viel besser nutzen. Eine Aufgabenverteilung nach dem Subsidiaritätsprinzip würde das erleichtern. Dabei darf man nicht vergessen, dass dieses Prinzip nie allein in die Tat umgesetzt werden kann, denn es benötigt gleichzeitig das Solidaritäts- und das Konnexitätsprinzip (s. dazu Sturm 1999: 89). „...Erst die eigenständige Aufgabenwahrnehmung der Länder ermöglicht den Wettbewerb um beste Lösungen und verhindert, dass Fehlentscheidungen immer flächendeckend für die ganze Bundesrepublik gelten“ – so Sturm. Auch im Bezug auf die EU ist eine Entflechtung und Rückverlagerung von Zuständigkeiten dringend erforderlich (Sturm 2003; Klatt 1991: 69).⁶¹

Am 7. November 2003 wurde eine gemeinsame „Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ eingesetzt.⁶² Die Leitung dieser so genannten „Föderalismuskommission“ übernahmen Franz Müntefering (SPD) und Edmund Stoiber (CSU). Nach einjährigen Gesprächen scheiterte jedoch dieser Versuch einer Föderalismusreform. Ihre Vorsitzenden

⁶¹ Da die Besprechung der Wege zur Entflechtung des deutschen Föderalismus bzw. zur Föderalismusreform den Rahmen dieser Arbeit sprengen würden, wird auf folgende Werke verwiesen: Rudzio 2003: 388 ff.; Sturm 2003; die Beiträge von Fischer, Margedant, Thaysen (mit einem sehr interessanten Register parlamentarischer Reformvorschläge zum Föderalismus 1983-2003), Sturm und Benz in „Aus Politik und Zeitgeschichte“ (Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“) vom 14. Juli 2003 (B 29-30/2003); Klatt 2002: passim; Münch / Meerwaldt 2002 g; Mielke / Bräuer 2002; Sturm 2001: 46-52 und 91-116; Arndt / Benda u. a. 2000: 201 ff.; Stahl 2000; Sturm 1999: passim; Klatt 1991: 68 ff., u.a.. Die Literatur zu diesem Thema ist unzählbar.

⁶² Wir schreiben nach Informationen von folgenden Quellen: Uwe Thaysen: „Auftakt oder Abgesang für die Reformpläne?“, in „Das Parlament“, Nr. 53, Berlin, 29. Dezember 2003; Thomas Darnstädt / Konstantin von Hammerstein / Horand Knaup / Sven Röbel, Christoph Schult: „Die Blamage“, in „Der Spiegel“, Nr. 52, Ss. 22-26, Hamburg, 20. Dezember 2004; Sabine Lennartz: „Die Bildung ist an allem schuld“, in „Schwäbische Zeitung“, Ulm, Samstag, 18. Dezember 2004; Jörg Bischoff: „Zu Reformen unfähig“, in „Südwest Presse“, Ulm, Samstag, 18. Dezember 2004; Nachrichten bei www.gmx.de, an mehreren Tagen im Dezember 2004, Mai 2005 und Oktober 2005.

erklärten am 17. Dezember 2004, der Grund dafür seien die Meinungsverschiedenheiten über den Zuschnitt der Bildungskompetenzen: die Länder hatten die komplette Zuständigkeit in diesem Bereich gefordert – die Bildungspolitik gilt als wesentlicher Bestandteil der Staatsqualität der Länder –, während der Bund einige Kernkompetenzen behalten wollte. Im letzten Augenblick habe der Bund „...über das geltende Rahmenrecht hinaus die Zuständigkeit für die Zulassung und die Abschlüsse der deutschen Akademiker gefordert“. Das wurde dann von den Ländern zurückgewiesen, „...und zwar unabhängig von der Partei, von der sie regiert werden“. Auch im Mai 2005, als die Verhandlungen zum zweiten Mal kurz vor dem erfolgreichen Abschluss standen, war wiederum die Bildungspolitik die strittige Frage. In wichtigen Punkten aber waren sich die Mitglieder der Föderalismuskommission einig. So z.B. beim Zustimmungsrecht – der Anteil der zustimmungsbedürftigen Bundesgesetze sollte von 60 % auf 40 % reduziert werden; Mischfinanzierungen etwa beim Hochschulbau sollten abgebaut werden, bei Kompensationszahlungen an die Länder; die Kfz-Steuer sollte gänzlich an den Bund fließen, die Versicherungssteuer an die Länder u.a.m. Aber ausgerechnet bei der Bildungspolitik, dem „Schlüssel“ für die Zukunftsfähigkeit des Landes – so der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder – ist die Föderalismusreform gescheitert.

Die Diskussion über eine Reföderalisierung der Staatsaufgaben begann Anfang der achtziger Jahre, uns es war oft schwer, die Weiche in der „blockierten Republik“ (Oliver Scheytt) auf Reform zu stellen. Ob das Veto-Recht im Bundesrat von einigen Ländern bevorzugt wird anstatt mehr Verantwortung, ob die politischen Akteure tatsächlich zu einer Reform der föderalen Strukturen bereit sind, ob die „einfach klingende Idee“, viele der verflochtenen Kompetenzen auseinander zu sortieren, in der Praxis durchzuführen sei, ob die Länder die vollständigen Bildungskompetenzen zurückbekommen werden und ob neue Wege zur regionalen Selbständigkeit sowie nationalen Einheitlichkeit im zusammenwachsenden Europa eingeschlagen werden können, sind Fragen, die teilweise noch offen sind.

Im November 2005, nach der Bildung der Großen Koalition, wurde ein zweites Anlauf der Verhandlungen zur Föderalismusreform angekündigt. Diesmal wurde der Versuch von Erfolg gekrönt, denn nach jahrzehntelangen Diskussionen, zweijähriger Kommissionsarbeit und mehrmonatigem Tauziehen im schwarz-roten Koalitionsausschuss, wurde die Föderalismusreform am 30. Juni 2006 vom Bundestag verabschiedet. Am 7. Juli gleichen Jahres erfolgte auch die notwendige Zustimmung des Bundesrates. Ziel dieses Gesetzespakets ist die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Es geht um die Änderung der Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern, wobei die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zugeordnet werden. So werden künftig weniger Gesetze die Zustimmung des Bundesrates benötigen. „... Zudem werden in bestimmten Politikbereichen Zuständigkeiten auf die Länder verlagert“. Das Gesetz ist am 1. September gleichen Jahres in Kraft getreten und gilt als die größte Grundgesetzreform seit 1949. Die Bestimmungen der Föderalismusreform zur Neuordnung der bundesstaatlichen Ordnung soll die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern verbessern. Während die Länder einige Kompetenzen erhalten haben, wie das Besoldungs- und Versorgungsrecht für Landesbeamte, die Verantwortung für Strafvollzug und Ladenschluss, sowie für die soziale Wohnraumförderung, ist der Bund zuständig für Atomenergie, Terrorabwehr, Meldewesen und Schutz deutschen Kulturgutes gegen Auswanderung ins Ausland. Im Bereich der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen werden Bund und Länder bei Projekten von überregionaler Bedeutung zusammenarbeiten können.⁶³

*Wir haben hier die ‚Hardware‘ der Demokratie,
aber die ‚Software‘ des Autoritarismus.*

Bernardo Arévalo⁶⁴

Mexiko.- Eine Folge der Globalisierung ist die Beschränkung des wirtschaftspolitischen Spielraums der nationalen Staaten. Gleichzeitig gewinnen jedoch Regionen und Städten an Bedeutung. Seit einigen Jahren wird u.a. aus diesem Grunde dem Subsidiaritätsprinzip zunehmende Aufmerksamkeit geschenkt, um die Krise vieler demokratischer Staaten zu überwinden. Dabei wird in Mexiko die Bedeutung der Munizipien, der Regionen und der Gliedstaaten bei der Diskussion über die

⁶³ S. dazu: www.bundestag.de/aktuell/theman/bundesrat_foed/index.html, vom 10. Juli 2006.

⁶⁴ Guatemaltektischer Soziologe, zit. bei Huntington / Harrison (Hrsg.) 2000: 28.

Erneuerung des Föderalismus aufgewertet, sowohl hinsichtlich der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung als auch der Konsolidierung der noch jungen Demokratie (s. Ziccardi 2004: 131; s.a. Díaz 1999: 150, bezüglich des Subsidiaritätsprinzip und des Föderalismus in Mexiko). Daher werden die jetzigen Forderungen nach einem neuen bzw. authentischen Föderalismus – wie man in Mexiko zu sagen pflegt – vor allem von den Gliedstaaten und von den Munizipien geäußert. Der administrative Dezentralisierungsprozess wird von der Bundesebene weiter gefördert. Dabei darf jedoch nicht vergessen werden, dass das Subsidiaritätsprinzip ohne das Solidaritäts- und das Konnexitätsprinzip schwer vorstellbar ist. So gibt es in Mexiko immer wieder Schwierigkeiten von Seiten verschiedener lokalen Regierungen bei der Übernahme von neuen Kompetenzen, besonders in den ärmeren Regionen, denn viele von ihnen leiden an chronischem Geldmangel und bedürfen außerdem qualifizierten Verwaltungs- und Führungspersonals.

Es wird immer wieder vonseiten einiger Wissenschaftler und Politiker die Sorge geäußert, dass es immer noch der Bund ist, welcher die wichtigsten Maßnahmen in der Wirtschaft und für Soziales entwirft und entscheidet, ohne die gleichberechtigte Mitwirkung der anderen staatlichen Ebenen – Gliedstaaten und Munizipien. Vor allem was die Sozialpolitik anbelangt, hat man bereits Ressourcen und Verantwortungen dezentralisiert, sie wird aber nicht immer nach dem Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip durchgeführt – oft wird sie von Funktionären der lokalen Ebenen aus allen politischen Lagern missbraucht mit dem Ziel der politischen Manipulation, z.B. bei bevorstehenden Wahlprozessen (s. u.a. Ziccardi 2004: 132-133; s.a. Anhang: A.3.1, A.3.2 und A.3.3). Darüber hinaus besteht zwischen der Sozial- und der Wirtschaftspolitik keine Koordination und kein Zusammenhang (Ziccardi: ebenda).

Ein weiteres Thema der jetzigen Föderalismusüberlegungen, das eine gewaltige Herausforderung des jungen mexikanischen politischen Übergangs im Rahmen einer notwendigen Föderalismusreform bedeutet, ist die Vereinbarung von Demokratie und Regierbarkeit zu erreichen. Casar sagt, das bevorstehende Problem Mexikos sei die Vereinbarkeit zwischen Regierbarkeit, Präsidentialismus und politischem Pluralismus (s. Casar, zit. bei Espinoza 1999: 68, Fn. 32; Ojeda 2005: 70). In der Tat: Viele der alten politischen Strukturen und Bräuche haben sich nicht verändert, sodass sie mit den neuen in Konflikt geraten, wie z.B. die Gewerkschaften und einige immer noch bedeutende Politiker und Parteien (s. ausführlich, über das Problem der Regierbarkeit in Bezug auf den Föderalismus in Mexiko: Hernández 1996).

In Mexiko ist ein Verschränkungssystem der Gewalten und ihre gegenseitige Abhängigkeit, d.h. ein System der Kontrollen – oder Hemmnisse - und Gegengewichte (das so genannte *system of checks and balances*), im Zusammenhang mit einer vertikalen und temporalen Gewaltenteilung schon vorhanden, wenn auch reformbedürftig. Die Legislative nimmt ihre Kontrollfunktion der Exekutive wahr, und der Oberste Gerichtshof hat effektive Autonomie gewonnen, das Wahlsystem ist – zumindest auf Bundesebene - transparenter und gerechter geworden, und es gibt eine breite und in der mexikanischen modernen Geschichte fast einmalige Pressefreiheit. Aber der Rechtsstaat ist immer noch schwach und prekär. Das ist der Nationalen Umfrage über politische Kultur abzulesen, die das Bundesministerium des Inneren (*Secretaría de Gobernación*) 2003 durchgeführt hat.⁶⁵ Der Umfrage zufolge sind die Kultur der Gesetzlichkeit (Legalität) und der Sinn dafür sehr schwach, geprägt von einem großen Misstrauen gegenüber der Regierung und Institutionen und von ungünstigen wirtschaftlichen Bedingungen. Außerdem stellt die Umfrage fest, dass der größte Teil der Bevölkerung unfähig ist, zwischen einer demokratischen und einer autoritären Regierung zu unterscheiden. Viele Wissenschaftler weisen im gleichen Sinne dringend darauf hin, dass der Abstand zwischen den Gesetzen und ihrer Umsetzung in das alltägliche Leben der Mexikaner enorm groß ist, d.h. der Unterschied zwischen Verfassungstext und Verfassungswirklichkeit (s. Merino 2000b: 423, mit Literaturangaben).

Wir können annehmen, dass die sehr lebendige politische Konkurrenz und die Existenz von Regierungen auf allen staatlichen Ebenen, die aus verschiedenen Parteien hervorgehen, den Prozess der Dezentralisierung und der Föderalisierung vorantreiben könnten. Andererseits ist aber durchaus möglich, dass es zu Reformblockaden kommt, da bei einem zwischen nur drei großen Parteien stattfindenden Wettbewerb ein Mangel an Flexibilität sich bemerkbar macht.

⁶⁵ *Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas* (ENCUP 2003), Secretaría de Gobernación. In: www.segob.gob.mx. Stand : Januar 2004.

In Beziehung auf die Bestrebungen einer Föderalismusreform in Deutschland und in Mexiko ist mir persönlich Folgendes sehr aufgefallen: Während einerseits viele Vorschläge in Deutschland für die Einführung von Elementen des Dualföderalismus plädieren, um damit aus der „Politikverflechtungsfalle“ zu gelangen, werden in Mexiko andererseits die Eigenschaften des kooperativen Föderalismus hoch gelobt, mit der Vorstellung, es handele sich dabei um eine höhere Stufe in einem Entwicklungsprozess, eine Verbesserung bzw. eine Modernisierung des dualen Föderalismusmodells, die mit Sicherheit dem übertriebenen Gewicht des Zentralstaates ein Ende bereiten könnte. So spricht man in Mexiko mit Begeisterung über den kooperativen Föderalismus, der als ein „neuer Föderalismus“ gepriesen wird; die Rede ist darüber hinaus von einem „koordinierten oder kooperativen moderneren Föderalismus“. Und: „...man müsse einen neuen, koordinierten und konkurrierenden Föderalismus anstreben“.⁶⁶

Diese Vorstellungen in beiden Staaten spiegeln ein wesentliches Merkmal des Föderalismus, nämlich die Suche nach einem dynamischen Gleichgewicht zwischen Einheit und Vielfalt, zwischen zentripetalen und zentrifugalen Tendenzen, die Suche nach einer ständigen Anpassung wegen der wechselnden sozialen, wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Gegebenheiten und Erfordernisse (s. Fernández Segado 2002: 978). Dazu werden wir im Schlussteil der vorliegenden Arbeit Stellung nehmen.

Mit der Vorstellung eines den neuen politischen Zuständen Mexikos entsprechenden Föderalismus kommt der CONAGO – der Konferenz der Gouverneure – und den Verbänden der Municipien eine sehr gewichtige Rolle zu, um ein Gleichgewicht der Zuständigkeiten zwischen den staatlichen Ebenen zu erreichen und zu gewährleisten, damit die Gliedstaaten sich aus dem Stand bescheidener Verwalter mit sehr beschränkten Zuständigkeiten abheben könnten. Dafür braucht man eine neue, genaue Regelung des Finanzausgleiches, um schrittweise den Prozess der politischen Dezentralisierung voranzutreiben. Der Tatsache, dass es eine hegemoniale politische Partei nicht mehr gibt, schreibt man eine wesentliche Bedeutung zu, denn die politische Kontrolle der PRI war für viele Wissenschaftler die zentrale Variable, welche den Föderalismusbetrieb erschwerte (vgl. Fix-Zamudio / Valencia 2001: 955-956, mit Quellennachweisen). Interessant finde ich persönlich, dass anscheinend alle politische Parteien mit der „föderal-zentralistischen“ Struktur Mexikos einverstanden sind (s. dazu Merino 2000a: 420). Diesen Sachverhalten werden wir im Schlussteil der vorliegenden Arbeit nachgehen müssen.

Die Diskussion in Mexiko geht weiter, ohne jedoch dass eine entsprechende groß angelegte Kommission bzw. ein Ausschuss ins Leben gerufen worden sei, wie das in Deutschland der Fall gewesen ist. Es gibt zwar im Abgeordnetenhaus einen Ausschuss „zur Verstärkung des Föderalismus“ und einen Sonderausschuss „Staatsreform“ ebenso im Senat, ihre Arbeit wird aber von der breiten Öffentlichkeit nicht wahrgenommen, bzw. man hört nichts von ihnen.⁶⁷ Die Regierung von Präsident Zedillo (1994-2000) hat aber ein „Programm für einen neuen Föderalismus 1995-2000“ im August 1997 formuliert und verabschiedet, und der Senat hat auch ein großes Forum organisiert, in dem viele Politiker, Wissenschaftler und Interessierte sachverständig die Föderalismusreform erörterten (Guadalajara, 1995; s. Gadsden 1995). Man strebte einen Prozess der Dezentralisierung an, die eine neue Verteilung der politischen Macht ermöglichen sollte (s. dazu Fix-Zamudio / Valencia 2001: 954-955). Man diskutiert in der letzten Zeit vor allem in Bezug auf die Notwendigkeit einer neuen, tief greifenden Umgestaltung des Föderalismus, besonders hinsichtlich seiner praktischen Umsetzung. Dabei sind die Aspekte der Finanzpolitik in einem föderalen Staat, der Autonomie der Gliedstaaten und der Deutlichkeit und Transparenz der Aufgabenverteilung die brisantesten Themen (ebenda; vgl. Díaz 1999: 146 und 153).

Im Jahre 2000 nahm die „Forschungskommission für die Staatsreform“ ihre Arbeit auf, von verschiedenen Politikern und Sachverständigern gebildet.⁶⁸ Ein Jahr später wurden die Ergebnisse ihrer Überlegungen veröffentlicht (Muñoz Ledo 2001). Beim großen Thema „Föderalismus, Dezentralisierung und (ethnische) Autonomien“, wurden unter andere folgende Punkte diskutiert:

⁶⁶ S. dazu: Fix-Zamudio / Valencia 2001: 952 ff.; Armenta 1996: 125 ff., 187-189; Enrique Álvarez del Castillo / Urbano Farías: „El federalismo como decisión política fundamental del pueblo mexicano“, F. C. E., Mexiko 1990; Roberto Ortega Lomelín: „El Nuevo federalismo. La descentralización“, Porrúa, Mexiko 1988; Enoch Alberti Rovira: „Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana“, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1988. Die Beispiele sind zahlreich.

⁶⁷ S. www.diputados.gob.mx

⁶⁸ *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado.*

1. neue Zuständigkeiten für die Gliedstaaten,
2. „ausgleichender Charakter“ des föderalen Systems,
3. Finanzstruktur des Bundes,
4. Zuständigkeiten der Municipien,
5. Reform der kommunalen Ebene.

Es ging dabei um 17 Themen, in drei Gruppen thematisiert: 1) Föderalismus und Dezentralisierung, 2) Autonomien und 3) Municipium. Für uns sind einige Schlussfolgerungen interessant, z.B. der Vorschlag, den Art. 26 PV abzuändern, um anstatt eines Nationalen Entwicklungsplanes verschiedene lokale Entwicklungspläne zu erarbeiten. Das könnte verschiedene Experimente für Problemlösungen ermöglichen, vor allem wenn die Gliedstaaten so unterschiedlich untereinander sind – „im Rahmen eines asymmetrischen Föderalismus“ (Muñoz Ledo 2001: 212). Ein anderer Vorschlag plädiert dafür, die Finanzkoordinierung zwischen Bund und Gliedstaaten zu erweitern, bei gleichzeitiger Zunahme der steuerlichen Zuständigkeiten der Gliedstaaten. Kurioserweise bestätigte die Kommission den Mythos der „souveränen und freien“ Gliedstaaten als Begründer der Föderation (ebenda). Das seit 1933 von der PV vorgeschriebene Wiederwahlverbot für Bürgermeister wird als Hindernis in der Entwicklung der Municipien betrachtet, so dass sich die Kommission für seine Abschaffung ausspricht (S. 229). Die in Mexiko sehr stark kritisierte politische Sitte, dass bei jedem neuen Amtseintritt, auf welcher Ebene auch immer, alles von Anfang an nochmals gemacht wird, als ob der Vorgänger nichts Anständiges zustande gebracht bzw. alles schlecht gemacht hätte, wird auch in Betracht gezogen. Es wird für politische Maßnahmen plädiert, die weit über die Amtszeit hinaus reichen. Wichtig finden wir, dass eine Abschaffung des Abs. I vom Art. 117 PV vorgeschlagen wurde. Dieser Absatz verbietet den Gliedstaaten, untereinander zusammenzuarbeiten. Die Kommission war ebenfalls der Ansicht, dass ein allmählicher Übergang vom dualen Föderalismus in einen kooperativen, als „...ein Zeichen der Reife der föderalen Verhandlungen“ zu bewerten sei (S. 218). Der nächste Schritt sei dann vom kooperativen zu einem „asymmetrischen Föderalismus“ mit vielfältigen Entscheidungszentren und sehr stark entwickelten Kommunikationssystemen (ebenda). Leider wird Näheres dazu von der Kommission nicht erklärt.

Auf jeden Fall ist in Mexiko eine Umstellung der bisher sehr starken zentripetalen Tendenz äußerst notwendig, es darf aber nicht vergessen werden, dass der Zentralismus ein wesentlicher Teil nicht nur der politischen Geschichte und Strukturen des Landes ist, sondern auch, dass er tief in der politischen Kultur Wurzeln geschlagen hat. Eine bloße Veränderung der Gesetze würde deswegen nichts bringen, sie könnte sogar eine – wie bisher geschehen – weitere Verstärkung der zentralisierenden Tendenzen mit sich bringen (s. Merino 2000: 441). Man muss ebenfalls bedenken, dass in Mexiko der Föderalismus den Status eines politischen Dogmas besitzt (so Fix-Zamudio / Valencia 2001: 946; s.a. Burgoa 2002: 464), was schlichtweg bedeutet, dass er einfach nicht mehr wegzudenken ist. Es wird dringend Zeit, dass Mexiko die großen Vorteile des Föderalismus ausnutzt. Er ist angesehen – zu Recht – als Garant der Freiheit, der sozialen, wirtschaftlichen und demokratischen Entwicklung und der Leistungsfähigkeit von Regierungen, die – wie in fast allen föderalen Staaten Amerikas – ihre Arbeit auf sehr ausgedehnten Gebieten wahrzunehmen haben (Fernández Segado 2002: 979; Fix-Zamudio / Valencia 2001: 956).

Kapitel 5

Die Kulturpolitik in Deutschland und in Mexiko

*Mit Politik kann man keine Kultur machen;
vielleicht kann man mit Kultur Politik machen.*

Theodor Heuss

Es wäre ideal gewesen, in diesem Kapitel ähnliche Voraussetzungen haben zu können wie im vorigen, d.h. abschnittsweise die Kulturpolitik in Mexiko und in Deutschland zu vergleichen unter Verwendung gleichwertiger Informationen aus beiden Staaten. Hierbei sind wir jedoch gegen ein großes Hindernis gestoßen, das oft in der vergleichenden Politikwissenschaft die Arbeit erheblich erschwert, nämlich die so unterschiedliche Quellenlage unserer beiden Studienfälle. Nicht nur, dass die Information über die Kulturpolitik in Deutschland äußerst umfangreich und relativ einfach zu ermitteln ist – es gibt ja eine etablierte und sehr breite Fachliteratur, etliche Einrichtungen im Bereich der Forschung der Kulturpolitik, wie die Kulturpolitische Gesellschaft (Bonn), sowie ein interessiertes Publikum und spezialisierte Forscher.

Im Gegensatz dazu ist die Quellenlage in Mexiko äußerst prekär, sodass man eine Art „Detektiv-Arbeit“ leisten muss, um die notwendige Information Stück für Stück mühsam zusammenstellen zu können. Interessant ist auch, dass die Meinungen darüber, was zur Kultur bzw. zur Kulturpolitik gehört, in beiden Ländern oft sehr weit auseinander gehen. Bedenkt man, was für Schwierigkeiten Michael Söndermann bei seinen Arbeiten über die Kulturfinanzierung in Deutschland vorfindet (s.u.), so sind dementsprechend größer die Probleme beim Vergleich von zwei unterschiedlichen politischen Systemen, mit unterschiedlichem Quellenstand und weit auseinander gehenden kulturpolitischen und statistischen Kriterien. So werden in Mexiko z.B. vom dortigen statistischen Bundesinstitut (INEGI) im „Heft der Kulturstatistik“ (INEGI 2005) Veranstaltungen wie Theater- und Kinovorstellungen, Sportaktivitäten und Stierkämpfe sowie Rundfunk- und Fernsehinformationen im gleichen Bericht mitberücksichtigt, so dass oft ein Vergleich zu Deutschland als sehr schwer durchführbar erscheint. Das ist ein Beispiel der verschiedenen, oft divergierenden Kriterien der kulturpolitischen Statistik.

Darüber hinaus werden von den kulturpolitischen Behörden der mexikanischen Gliedstaaten die notwendigen Informationen entweder nicht oder nicht vollständig bzw. nicht immer nach den gleichen Kriterien zur Verfügung gestellt, was zu Unzulänglichkeiten führt. Einige Informationen dürfen sogar in einigen Gliedstaaten nicht weitergegeben werden (des „Vertraulichkeitsprinzips“ wegen, s. dazu ebenda: 21-24). Die Information über die staatliche Kulturarbeit in Mexiko ist oft genug äußerst schwierig zu finden und zu bearbeiten, vor allem auf Kommunal- und auf Landesebene, und die Qualität und die Kriterien der Quellen sind oft äußerst unterschiedlich. Auch was die Kulturtätigkeit des Bundes anbelangt, habe ich sehr große und unerwartete Schwierigkeiten gehabt, um beispielsweise den Etat des Nationalen Rats für Kultur und Künste ausfindig zu machen. Der erscheint nämlich nicht im vom Abgeordnetenhaus verabschiedeten Bundeshaushalt 2006, obwohl der Kulturrat größer als einige Bundesministerien ist! Es war auch – um ein anderes Beispiel zu erwähnen - so gut wie unmöglich, den Vorsitzenden des Kulturausschusses im Unterhaus zu interviewen. Am Schluss habe ich die unschätzbare Hilfe eines mir schon vorher bekannten Bundesabgeordneten in Anspruch nehmen müssen – Herrn Pablo Villanueva -, um an wesentliche Information zu gelangen, die vergleichsweise in Deutschland leicht zu erlangen wären. Ich persönlich habe den Eindruck, dass die Abwesenheit einer institutionalisierten Kulturpolitik in vielen Gliedstaaten und Munizipien eine Verwirrung in der offiziellen Quellenlage mit hervorruft, da Kultreinrichtungen ins Leben gerufen und ein paar Jahre darauf, besonders wenn eine andere Partei an die Macht kommt, von neuen Kulturinstanzen abgelöst werden. Folgen daraus sind Unterbrechungen und Störungen in den kulturpolitischen Aktivitäten und Informationen sowie ständige Veränderungen in der Landschaft der Institutionen. Fragt man die neuen Amtsinhaber nach Informationen hinsichtlich der vergangenen Jahre bzw. der Vorgänger, hat niemand eine Ahnung davon, bzw. es wird behauptet, keine zu haben (über die schwierige Quellenlage in Lateinamerika s. García / Moneta 1999: 60).

In Mexiko gibt es also eine große Ungenauigkeit bezüglich der Angaben über Größen und Gelder. CONACULTA oder andere Organisationen im Bereich Kultur verweigern die Herausgabe vieler Informationen, und nicht immer ist die Unterstützung des vor kurzem gegründeten *Instituto Federal de Acceso a la Información Pública* (Bundesamt für den Zugang zu öffentlichen Informationen) hilfreich und führt schnell zu dem gewünschten Ergebnis. Zudem ist die Information, die man bekommt, sehr oft wenig glaubhaft. Auf Bundesebene gibt es ein Gesetz über die Transparenz und öffentliche Informationen (s. dazu Berman / Jiménez 2006: 54). Außerdem ist in Mexiko nur sehr vereinzelt Fachliteratur im Gebiet der Kulturpolitik zu bekommen, seien es Bücher, Zeitungen und Zeitschriften, und man findet immer wieder riesige Lücken und Ungenauigkeiten in offiziellen Dokumenten, Quellen und Berichten vor.

Deswegen wird dem Leser auffallen, dass die in der vorliegenden Arbeit verwendete Information über die deutsche Kulturpolitik viel besser, genauer und breiter ist als die entsprechende über Mexiko. Verständlicherweise wird uns daher die Vorstellung des deutschen Modells der Kulturpolitik als Bezugspunkt unserer Darstellung des mexikanischen Modells dienen. Aus diesen Gründen verstehen wir dieses Kapitel als einen Beitrag zur Kenntnis der wichtigsten Merkmale der Kulturpolitik in Mexiko.

Es gibt einen weiteren Unterschied zum vorigen Kapitel. Wir fügen nämlich zwei „Exkurse“ hinzu, um erstens die Bedeutung der deutschen Kulturpolitik im Laufe der Geschichte und ihres föderalen Charakters zu betonen, und zweitens, um eine Einführung in die mexikanische Kulturpolitik zu ermöglichen, die aber gleichzeitig auch die Absicht erfüllen soll, anhand ihrer Geschichte in den letzten etwa 100 Jahren, den groß angelegten Prozess der Zentralisierung in der Bundesrepublik Mexiko zu erhellen. Mittels des zweiten Exkurses gehen wir auch der Frage nach, die wir in unserer Einleitung gestellt haben, nämlich ob die zentralisierte mexikanische Kulturpolitik in der Originalfassung der PV bereits angelegt war oder ob sie sich verfassungswidrig im Laufe der Zeit durchgesetzt hat.

Exkurs 1: Kulturnation Deutschland

Ausländern fällt das reiche und äußerst vielfältige deutsche Kulturleben ins Auge. Die „Hochkultur“ genießt hierzulande eine besondere Stellung. Aber nicht nur der Kultur, sondern auch der Kulturpolitik wird ein sehr hoher Stellenwert beigemessen. Man kann darüber hinaus feststellen, dass die Tatsache, dass das Kulturleben nicht nur in der Bundeshauptstadt Berlin eine wichtige Rolle im Alltag spielt, sondern überall ein starkes Interesse und Engagement von Seite der Bevölkerung und der verschiedenen staatlichen Ebenen zu verzeichnen ist, im Ausland für große Bewunderung sorgt. Vergleicht man diese dezentrale, föderal organisierte Kulturtätigkeit mit dem, was in vielen europäischen und amerikanischen Ländern geschieht, wird man versucht sein, in der politischen Geschichte Deutschlands einen möglichen Grund dafür zu suchen.¹ In der Tat: Die deutsche Geschichte wurde über Jahrhunderte hinaus von zahlreichen selbständigen Feudalstaaten, Fürstentümern und Stadtrepubliken geprägt. Alle diese politischen Einheiten betrieben ihre eigene Kulturpolitik und riefen eine große Anzahl von Kultureinrichtungen ins Leben. Weder die Reichseinigung 1871, noch die Weimarer Republik (1919-1933) unternahmen eine Zentralisierung der Kulturpolitik, sodass die kulturpolitische selbständige Tätigkeit der Kommunen und Länder und ein verbreitetes bürgerliches Engagement für Kunst und Kultur einen optimalen Nährboden hatten.

Die brutale Zentralisierung und Unterdrückung der Kultur und der Kulturpolitik durch das nationalsozialistische Regime (1933-1945) führte bei der Wiederherstellung der Rechtsordnung zu einer besonderen föderalen Sensibilität in der Bundesrepublik. Dies und die ausdrückliche Auflage der Alliierten hatten zur Folge, dass die kulturpolitische Rolle des Zentralstaates vom Anfang an sehr schwach berücksichtigt wurde. Erst im Laufe der Zeit, vor allem seit den sechziger Jahren, hat sich die kulturelle Tätigkeit der Bundesregierung erweitert (s. CE / EC 2002: D-2). Die Aufsplitterung der

¹ S.a. Göschel 1997: 242-243. Dort ist die Rede vom Fernbleiben bestimmter Elemente in Deutschland, im Unterschied zu anderen Ländern: z.B. die Festlegung auf eine „Kultur-Nation“ und ihre „Selbstdarstellung“, wie in Frankreich; oder die erzieherische Ausrichtung, wie in der ehemaligen DDR. Zum Thema der historischen Identität und der Kultur in den Regionen Deutschlands s. Boothroyd 2002: 159.

kulturpolitischen Kompetenzen hauptsächlich auf die Länder und Kommunen im Rahmen einer föderalen Ordnung wird als „Kulturföderalismus“ bezeichnet (s. Klein 2005: 74).

Die siebziger Jahren waren Zeugen einer starken Bewegung der allgemeinen gesellschaftlichen Demokratisierung: diese „Neue Kulturpolitik“ bedeutete eine kulturpolitische Bewertung bzw. eine Entdeckung der Alltagsaktivitäten und die Suche nach dem Zugang möglichst vieler Menschen in das kulturelle Leben nach dem Motto „Kultur für alle“. Die damals ausreichenden öffentlichen Geldmittel ermöglichten eine an Zahl und Qualität sehr reiche Kulturtätigkeit, den Ausbau von vielen heute noch vorhandenen Kulturinstitutionen und die Erforschung von neuen kulturellen Praxisfeldern. Begriffe wie kulturelle Identität, kulturelles Erbe, kulturelle Vielfalt („Diversität“) und Partizipation gehören zu dieser neuen kulturpolitischen Vorstellung, die übrigens in Übereinstimmung mit den Empfehlungen des Europarats steht. Gleichzeitig war eine ständig zunehmende Nachfrage der Bevölkerung nach kulturellen Angeboten zu verzeichnen (das „Neue Interesse an der Kultur“). In den achtziger Jahren setzten sich die Reformbestrebungen der vorangegangenen Dekade fort. Außerdem begann man über einen „Wirtschafts- und Standortfaktor Kultur“ zu sprechen.

Nach der Wiedervereinigung änderte sich die kulturpolitische Landschaft der Bundesrepublik: Im Osten begann die Umstrukturierung und teilweise der Umbruch des Kulturlebens. Angesichts der ungewöhnlich engen Kooperation, um den neuen Ländern zu Hilfe zu eilen, hat Häberle 1991 den Begriff des *fiduziarischen Föderalismus* vorgeschlagen: „...Bund und alte Länder stehen *auf Zeit* in einer *besonderen* Solidaritätspflicht“ (s. Häberle 2002: 119, mit Literaturangaben). Die enormen Kosten der Nachvereinigungszeit, die damit gebundenen Spar- und Konsolidierungsmaßnahmen und die strukturellen und finanziellen Schwierigkeiten vieler Kultureinrichtungen auf allen staatlichen Ebenen im ganzen Bundesgebiet, erschwert durch die komplizierte wirtschaftliche Konjunktur Deutschlands, kennzeichnen das Ende des 20. Jahrhunderts und den Anfang des neuen Jahrtausends.² Die kulturpolitische Aufgabenverteilung zwischen den staatlichen Ebenen ist auch Gegenstand von Debatten im Rahmen der Diskussion um die Föderalismusreform. Einfluss darauf üben ferner bestimmte Erscheinungen und Entwicklungen unserer Epoche, wie die Wiedervereinigung, das neue Kulturgewicht von Berlin als Hauptstadt, die europäische Integration und die Tendenz, alles – auch in der Kultur und in der Bildung – nach ökonomischen und unternehmerischen Kriterien zu „evaluieren“ (s. dazu Häberle 2002: 130). Das sind also wichtige Themata der gegenwärtigen Kulturpolitik.

Exkurs 2: Geschichtliche Grundrisse der mexikanischen Kulturpolitik im 20. Jh. im Rahmen der föderalen Ordnung

*Wir sind ein Land der dritten Welt
mit einer Kultur der ersten.*

Carlos Fuentes³

Die mexikanische Kulturpolitik hat zwischen der Staatsgründung und unseren heutigen Tagen folgende Stationen durchgemacht:

- 1) die Epoche der nationalen Staatsbildung (1821-1867);
- 2) die Restaurierung der Bundesrepublik (1867-1876);
- 3) die Zeit des Porfirio Díaz;

² Die Geschichte des Kulturlebens bzw. der Kulturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland ist Thema einer äußerst umfangreichen Literatur, sodass wir hier nicht darüber sprechen müssen. S. u. a.: Hermand 1986, Schuster / Dill 1992, Rübke 1993, Clemens 1994, Sievers / Wagner 1994, Göschel / Mittag / Schrittmatter 1995, Glaser 1997, zur geschichtlichen Entwicklung der kulturtheoretischen Diskussion s. Klein 2005: 175-202.

³ Zit. bei Berman / Jiménez 2006: 19. Interessant in dieser Hinsicht ist auch die Meinung von Mario Vargas Llosa über Lateinamerika (ebenda): „... Im kulturellen Bereich kann man nur von Unterentwicklung sprechen: die eingeschränkten Vertriebsmöglichkeiten für kulturelle Produkte, die geringe Anzahl an Lesern, der beengte Raum für künstlerische Aktivitäten. Jedoch bezüglich der Produktion können weder die lateinamerikanischen Schriftsteller, noch die Filmemacher, Maler oder Musiker als unterentwickelt gelten... die Kunst und die Literatur Lateinamerikas sind schon seit langem nicht mehr malerisch und folkloristisch und erreichen eine Qualität hinsichtlich der Ausführung und Originalität, die ihnen ein weltweites Publikum garantieren.“

- 4) die Revolution 1910 und die neue Kulturpolitik (1921-1946);
- 5) die wirtschaftliche Modernisierung (1946-1960);
- 6) das Aufbauen des so genannten „Kultursubsektors“ (1960-1988);
- 7) die Modernisierung des Kultursubsektors (von 1988 an).⁴

Für unsere Zwecke interessieren uns die letzten vier Abschnitte, da wir der Entwicklung der Bildungs- und der Kulturpolitik im Rahmen des mexikanischen Föderalismus im 20. Jh. unsere Aufmerksamkeit widmen müssen (s. dazu auch Anhang A.3.2). Die im Folgenden beschriebenen Phänomene der Zentralisierung und der Dezentralisierung zeigten sich auch auf anderen Politikfeldern (s. Loyo 1999: 50), die aber außerhalb der Reichweite der vorliegenden Arbeit liegen.⁵

Die Begeisterung nach der Revolution brachte eine echte Renaissance der Kultur mit sich, die teilweise von den Regierungen für eigene Zwecke manipuliert wurde. Daher wurde ziemlich bald aus „Innovation ein Rezept“ (Krauze). Die Revolution war das vorherrschende Thema, und der Staat subventionierte die Künstler und versuchte damit, Kritiker zum Schweigen zu bringen. Diese Kritiker wurden immer wieder als reaktionäre oder antimexikanische Elemente verurteilt. Die einzige Ausnahme war der Freskenmaler José Clemente Orozco, aber der bekannte Komponist Miguel Bernal Jiménez hat sein Brot im Ausland verdienen müssen. Die Revolution als Leitgedanke wurde zum großen Mythos des 20. Jahrhunderts und damit zum Gründermithos. Der revolutionäre Staat fühlte sich daher dazu berufen zu bevormunden, zu schützen und die Armen zu versorgen. Dabei zeigte er sich paternalistisch und übernahm von Porfirio Díaz das Erbe der politischen Kontrolle. Dieses „missionarische Selbstverständnis“ kam besonders deutlich in dem kulturellen Schaffen und in der Erziehungsarbeit von José Vasconcelos zum Ausdruck (Krauze 1998b: 24-25), was wir gleich sehen werden.

Nach den ursprünglichen Bestimmungen der mexikanischen Verfassung (seit 1917 in Kraft) besaßen sowohl die Gliedstaaten als auch die Bundesregierung Zuständigkeiten in der Bildungs- und Kulturpolitik, aber 1921 wurde der Art. 73 PV reformiert, um ein Bildungsministerium mit bundesweiten Kompetenzen einzurichten, die so genannte „Secretaría de Educación Pública“ (SEP). Da kein Gesetz die Rolle der beiden staatlichen Ebenen genau regelte, begann Vasconcelos – der gerade neu eingesetzte Bildungsminister des Bundes – die bildungs- und kulturpolitische Tätigkeit der Gliedstaaten zu unterstützen, was damals laut Verfassung „Föderalisierung“ hieß. Anscheinend aber handelte Vasconcelos ohne den Vorsatz, die Kompetenzen der Länder zu untergraben (so Loyo 1999: 49, mit Literaturhinweisen). Unter dem Begriff „Föderalisierung“ wurde daher die aktive Mitwirkung der Bundesregierung in der Bildungs- und Kulturpolitik der Gliedstaaten verstanden. Vasconcelos war ein großer Erneuerer, der unglaubliche Leistungen in der Kultur- und Bildungspolitik erbrachte, und er gilt zu Recht als der große Begründer der postrevolutionären Kultur- und Bildungspolitik Mexikos. Er gründete seine Arbeit auf drei Säulen: der Kultur, der Bildung und der sozialen Entwicklung (s. Anhang A.3.2). Anfangs lediglich als eine Hilfsmaßnahme gedacht, schlug die „Föderalisierung“ bald nach dem Rücktritt Vasconcelos’ Mitte 1924 andere Wege ein und vollzog sich daher in zwei Phasen: die erste verlief etwa zwischen Anfang der zwanziger und Ende der siebziger Jahren. Sie wird charakterisiert durch die zunehmenden Anstrengungen der Bundesregierung, ihren Wirkungsbereich mit allen möglichen Mitteln auf Kosten der Kompetenzen der Gliedstaaten zu erweitern, so dass sie heutzutage „zentralisierende Föderalisierung“ genannt wird – die Politiker damals sprachen einfach von „Föderalisierung“. Die daran anschließende zweite Phase dauert noch an und entwickelt sich in die entgegen gesetzte Richtung, d.h. der Bund ist seitdem dabei, den Gliedstaaten Funktionen und Ressourcen zurückzugeben, die sie im Laufe von 50 Jahren ganz in Anspruch genommen hatte. Sie heißt deswegen in der Forschung „dezentralisierende Föderalisierung“ bzw. „Föderalisierung“ in

⁴ Nach einem Dokument des CONACULTA, vom Herrn Adrián Marcelli freundlicherweise zur Verfügung gestellt. Kontaktadresse: marcelli@correo.conaculta.gob.mx. Das im Anhang der vorliegenden Arbeit (A.3.1) eingeführte Interview mit Herrn Marcelli ist unentbehrlich, um die Geschichte der mexikanischen Kulturpolitik nach 1917 zu verstehen. S.a. Ochoa 2001: 13-16.

⁵ Folgende Ausführungen hauptsächlich nach Ezpeleta 1999, Loyo 1999 und Mabire 2003. Ezpeleta und Loyo behandeln die Bildungs- und Kulturpolitik des 20. Jh. im Rahmen des Föderalismus, mit Akzent auf die Bildungspolitik. Mabire gibt einen sehr guten Überblick über beide Politikfelder, mit Betonung auf die Jahre 1970-1997.

politischen Kreisen.⁶ In der vorliegenden Arbeit wird immer unter „Föderalisierung“ den zentrifugalen Prozess verstanden, nach dem die Gliedstaaten vom Bund Funktionen, Zuständigkeiten und die entsprechenden Ressourcen erhalten bzw. zurückbekommen. Bei diesem Phänomen darf man aber die notwendigen Kompetenzen des Bundes nicht vergessen.

Die von der Bundesregierung durchgeführte Zentralisierung in der Bildungs- und Kulturpolitik wurde als eine notwendige Maßnahme begründet, um das Ziel der „nationalen Einheit“ gewährleisten zu können, die offiziellen Ideale der Revolution zu verbreiten und die heterogene, zerstreute und isolierte Bevölkerung zu „zivilisieren“ und an die nationale Entwicklung „anzuschließen“ (s. Ezpeleta 1999: 128; Loyo 1999: 50, 57; Ojeda 2005: 52-53 und 104). Dies bedeutet, dass nach dem im 19. Jahrhundert durchgeführten *state-building* ein Prozess des *nation-building* im 20. Jh. stattfand. Sowohl bei Vasconcelos als auch bei CONACULTA herrscht die Idee vor, dass die Kultur der Spiegel der nationalen Identität ist. Fazit: Die zentralisierende Tendenz in der Kulturpolitik geschah ab etwa 1925 teils durch Verfassungsänderungen, teils durch faktische Maßnahmen und dank konjunktureller Zustände, Hand in Hand mit der zunehmenden Bedeutung des Präsidentschaftsamts und seiner politischen Führung. Diese hat von der Gründung und Struktur der Regierungspartei (der heutigen PRI) profitiert, ein nicht demokratisches Regime wurde etabliert und hat nach einer gemeinsamen „nationalen“ kulturellen Identität gesucht. Gleichzeitig fand eine Schwächung der Kompetenzen der Gliedstaaten statt.

Deswegen fällt einem der „nationale“ Charakter von so vielen Institutionen in Mexiko auf. So wird 1934 von der Bundesregierung der *Fondo de Cultura Económica* gegründet, der im Laufe der Zeit zu einem der größten und bedeutendsten Verlagshäuser Lateinamerikas wurde. 1939 ist das Geburtsjahr des Nationalen Instituts für Anthropologie und Geschichte (*Instituto Nacional de Antropología e Historia: INAH*), 1946 das des Nationalen Instituts der Schönen Künste und Literatur (*Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura: INBA*). Diese beiden letztgenannten Behörden besitzen breite Zuständigkeiten und Autonomie bei der Pflege der historischen, künstlerischen und archäologischen Schätze des Landes. Danach ist leicht zu unterscheiden zwischen Bildungsbehörden (SEP) und Kulturbehörden (INBA, INAH).

Nach den Bestimmungen des 1972 verkündeten Bundesgesetzes über Monumente und archäologische und historische Stätten obliegt es dem INAH, das prähispanische, das koloniale Kulturgut sowie das Kulturgut des 19. Jahrhunderts zu bewahren, während INBA für das Kulturgut vom 20. Jahrhundert bis heute zuständig ist. Das Problem besteht darin, dass sich an vielen Orten Kulturschätze verschiedener Epochen befinden (s. dazu Ochoa 2001: 15, 117).

Die von der Bundesregierung betriebene Bildungs- und Kulturpolitik änderte sich zwar alle sechs Jahre,⁷ die zentralisierende Tendenz rückte aber unaufhaltsam vor. Die angewandten Mittel reichten von legalen bis zu gesetzwidrigen Maßnahmen (s. dazu Loyo 1999: 50, 58), wie z.B.: Abkommen zwischen Gliedstaaten und Bund, welche die bildungs- und kulturpolitische Tätigkeit des Bundes im jeweiligen Gliedstaat untermauerte; Gründung von neuen Schulen unter Schirmherrschaft des Bundes; Aneignung bundesstaatlicher Schulen von Seiten des Bundes; zwingende Maßnahmen zur Einführung von Studienplänen; Einverleibung von ganzen lokalen Bildungsstrukturen, willkürliche Veränderung von Gesetzen, bundesweite Vereinheitlichung der Arbeitsbedingungen der Lehrer usw. Bei diesem Phänomen waren die Beziehungen zwischen Ländern und Bund oft sehr strapaziert und angespannt. In

⁶ S. Loyo 1999: 50, Mabire 2003: 61. Da die Benennung *Federalización* kurioserweise und irreführend für beide divergierende Prozesse in den zwei Phasen gebraucht wird, hängt die Bedeutung in Mexiko vom Zeitpunkt und vom Kontext der Erwähnung ab: spricht jemand vor etwa 1980 über „Föderalisierung“, wird bestimmt ein Zentralisierungsprozess gemeint. Heutzutage versteht man in Mexiko darunter eine Dezentralisierung, in der Regel aber nur administrativer Natur (s. Ziccardi 2004: 129; Díaz 1999: 146). Dazu ist noch der von der PV damals als Unterstützungsmaßnahme gedachte Begriff mitzuzählen. Ich persönlich habe den Eindruck, dass der Name „Föderalisierung“ besser in der Lage war, die Bewohner einer Bundesrepublik von seinen schönen guten Seiten zu überzeugen als „Zentralisierung“. Er ist sozusagen „schmackhafter“. Diesen Verdacht kann ich jedoch in der vorliegenden Arbeit nicht überprüfen. Díaz (1999: 145) weist darauf hin, die „Föderalisierung“ werde heutzutage in Mexiko lediglich als ein Prozess verstanden, der die Übertragung von Kompetenzen an die Gliedstaaten ermöglicht, während man gerne die notwendigen Zuständigkeiten des Bundes vergisst. Der Föderalismus ist nämlich keine „Einbahnstrasse“, ebenso wie die Subsidiarität.

⁷ Bundes- und Landesregierungen haben in Mexiko eine Amtszeit von sechs Jahren (*sexenios*), während die Kommunalregierungen (*Ayuntamientos*) mit drei Jahren (*trienios*) auskommen müssen, obwohl einige Gliedstaaten im letztgenannten Fall dabei sind, eine Amtszeit von vier Jahren einzuführen.

der Tat: Viele Gliedstaaten weigerten sich, ihre Zuständigkeiten in der Bildungspolitik abzugeben, denn sie verstanden sich als Hauptträger der Verantwortung, sodass die Bundesregierung nur dann helfen dürfte, wenn und wo es nötig sei (Loyo 1999: 52-53). Das heißt, am Anfang des modernen verfassungsmäßigen Lebens genossen die mexikanischen Gliedstaaten also eine Art „Kulturhoheit“, was auch die heftigen Debatten im Bundeskongress bezeugen. Viele Abgeordneten waren nämlich der Meinung, die Schaffung eines Bundesbildungsministeriums und die Versuche der Zentralregierung, die Bildungspolitik an sich zu ziehen, stießen gegen die Hoheit der Gliedstaaten (Iturriaga 1982: 159). Es kam auch häufig genug vor, dass Realität und Gesetz nicht mehr übereinstimmten, abgesehen davon, dass die Zweideutigkeit vieler Regelungen dem Bund bzw. der Bundesregierung einen größeren Spielraum erlaubte. Nicht nur die Gliedstaaten, sondern auch die Munizipien haben an Zuständigkeiten, Rechten, Funktionen und Einfluss verloren. Es war aber auch durchaus möglich, dass die Bundesstaaten selbst den Bund um Entlastung baten, angesichts beispielsweise ihrer wirtschaftlichen Lage nach der Wirtschaftskrise 1929. Dagegen standen der föderalen Regierung vor allem nach 1938 die durch die Ölexporte gewonnenen notwendigen Devisen zur Verfügung. Nach der Gesetzreform 1934 wurde praktisch eine bundesweite Gleichschaltung des Bildungssystems möglich, „...um die Bildung in der ganzen Republik zu vereinheitlichen und zu koordinieren“, laut Art. 73 Abs. VIII PV (s. dazu Loyo 1999: 50-55, vertiefend und mit Quellenhinweisen).⁸ Dieser zentralisierende Prozess geschah nicht allein, denn er verwirklichte sich parallel zu einem anderen Prozess: der Vereinheitlichung und Zentralisierung der verschiedenen Lehrgewerkschaften vonseiten der PRI bzw. ihrer Vorläufer (ebenda; Mabire 2003: 62).

Bereits Ende der fünfziger Jahre schlug plötzlich das föderale Bildungsministerium selbst Alarm. Gründe für einen nun für dringend notwendig gehaltenen Kurswechsel waren einerseits die schlechten Ergebnisse in der Bildungs- und Kulturpolitik und andererseits der riesige bürokratische Aufwand, den in der Regel eine so große zentralistische Struktur mit sich bringt. Dazu waren auch Gründe pädagogischer Natur zu nennen, denn die Lehrer bemängelten die Tatsache, dass die von Mexiko-Stadt aus angeordneten Bildungsprogramme die lokalen historischen, kulturellen, geographischen und wirtschaftlichen Besonderheiten überhaupt nicht berücksichtigten. Mabire (2003: 62) fügt die Absicht der Bundesregierung hinzu, die Lehrgewerkschaft zu entkräften, weil sie schon zu groß und mächtig geworden war (sie ist immer noch die größte Lateinamerikas, mit anderthalb Millionen Mitgliedern). Aber der zentralisierende Impuls war keinesfalls einfach zu bremsen, sodass er im Bildungs- und Kulturbereich noch bis etwa Ende der siebziger Jahre fort dauerte. So war nach dem 1973 verabschiedeten Bundesbildungsgesetz immer noch der Bundesregierung vorbehalten, für die ganze Republik die Studienpläne zu formulieren.

Der langsame Weg zurück vom Zentralismus begann erst 1978. Die nun angestrebte Dezentralisierung brachte eine noch stärkere Rolle der Bundesregierung mit sich, weil sie immer noch alles entschied, wie die Modalitäten und Richtlinien der dezentralisierenden Maßnahmen (s. De los Reyes, zit. bei Loyo 1999: 61). Die dezentralisierende Föderalisierung erreichte im Mai 1992 ein angestrebtes Ziel, als die Gliedstaaten ein Abkommen mit der Bundesregierung unterschrieben. Sie bekamen dadurch bildungspolitische Kompetenzen zurück, die aber angesichts der im darauf folgenden Jahr verabschiedeten Reformen des Art. 3 PV praktisch nichts bedeuteten, denn nach diesen Reformen besitzt die SEP weiterhin bundesweit die Befugnisse über die Bestimmung von Plänen und Programmen. Zudem wurde nach dieser Gesetzesnovelle eine neue Pflicht des Bundes festgesetzt, und zwar die Kulturförderung.⁹ Nun stand in der PV, was früher nur in sekundären Gesetzen stand: die Alleinherrschaft des Bundes im Feld der Bildungs- und der Kulturpolitik. Deswegen betonten viele Autoren den „zentralisierenden Charakter der Dezentralisierung“: Die SEP regelt nach wie vor Schulpläne und -programme, sie kontrolliert und bewertet bundesweit das ganze nationale Bildungssystem, während die Gliedstaaten lediglich für die Schulen zuständig sind. Das verletze die föderale Ordnung, meint Pablo Latapí. Darüber hinaus, so derselbe Autor, sei ein „nationaler Charakter“ der Bildungs- und Kulturpolitik nirgends nach der Originalversion der PV zu rechtfertigen

⁸ Art. 73 Abs. VIII (nach der erwähnten Reform): „...con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República“.

⁹ S. dazu die Präambel der „Iniciativa de Ley de Fomento y Difusión de la Cultura“, zu Deutsch: „Gesetzentwurf für Kulturförderung und -verbreitung“, vom Nationalen Rat für Kultur und Künste dem Abgeordnetenhaus vorgelegt und 2006 von diesem abgelehnt. In: www.conaculta.gob.mx, im Folgenden als *Iniciativa* zitiert (Stand: März 2006).

noch anzustreben (zit. bei Loyo 1999: 61-62). Kurz vor 2000 hatte der Zentralstaat allem Anschein nach endlich das erreicht, was er unermüdlich seit ungefähr 75 Jahren verfolgte: die bundesweite Vereinheitlichung der Bildungs- und Kulturpolitik in ihren wesentlichen Punkten und unter seiner eigenen Regie (ebenda).

Ziehen wir nach Mabire (2003: 25 ff.) eine Bilanz der Kulturpolitik vor 1970, sind die Erfolge sehr bescheiden, aber man darf nicht vergessen, dass Mexiko besonders im zweiten Drittel des 20. Jh. eine „kulturelle Renaissance“ durchmachte, mit hervorragenden Leistungen vor allem in der Malerei, der Literatur, der Filmproduktion und der Musik (s. dazu Paz 1998, Kap. VII). Die ersten drei genannten Aktivitäten entwickelten sich unter der Schirmherrschaft des Staates, während die Musik nicht so viel Unterstützung bekam. Im Unterschied zu anderen Ländern war der Rundfunk nie ein bevorzugtes Instrument des Staates und gelangte bald in die Hände von Privatsendern, die eigentlich in der Regel kein Interesse für die Kultur gezeigt haben. Noch deutlicher war diese staatliche Zurückhaltung beim Fernsehen, wo 1970 ein riesiges Privatmonopol entstand: „Televisa“, das von mehreren Politikern, Intellektuellen und Forschern wegen der zweifelhaften Qualität seiner Sendungen, seiner hinsichtlich der Kulturförderung gezeigten Gleichgültigkeit und seiner zuvorkommenden Haltung gegenüber dem alten Regime ständig scharfe Kritiken hinnehmen muss (Mabire 2003: 28-30).

In der Bildungspolitik ist die Bilanz auch negativ, denn die Bevölkerung wies um 1970 im Durchschnitt eine Schulzeit von lediglich drei Jahren auf (Mabire 2003: 31). Für die Nationale Autonome Universität Mexikos (U. N. A. M.) stellte die Bundesregierung in den fünfziger Jahren eine riesige Anlage in Mexiko-Stadt bereit, die so genannte *Ciudad Universitaria*. Ebenso in der gleichen Dekade wurde das Nationale Polytechnische Institut (I. P. N) gegründet, auch – es könnte ja nicht anders sein – in Mexiko-Stadt. Der mexikanische föderale Staat unterhält sehr viele „nationale“ Einrichtungen mit Sitz in der Bundeshauptstadt: die gerade erwähnten UNAM und IPN, das Nationale Symphonieorchester, das Nationale Anthropologische Museum, die Nationale Tanz-Gruppe, die Nationale Opern-Gruppe, das Nationale Musikkonservatorium, die Nationale Tanzhochschule, das Nationale Institut für Anthropologie und Geschichte (I. N. A. H.), das Nationale Institut der schönen Künste (I. N. B. A.), die „Bibliothek von Mexiko“ u.v.a.m. – wir zitieren ausschließlich Beispiele im Kulturbereich, wohl bemerkt.

Was die Kulturpolitik zwischen 1970 und 2000 angeht, ist Mabire der Meinung, die diesbezügliche Tätigkeit der Bundesregierung verdiene den Namen „Kulturpolitik“ nicht, denn kein Präsident habe ein eigenes Konzept für dieses Politikfeld gehabt (vgl. Anhang A.3.4).

Im Dezember 1988 wurde der Nationale Rat für die Kultur und die Künste (CONACULTA) ins Leben gerufen, der uns noch beschäftigen wird. Mit zahlreichen Funktionen ausgestattet, löste er das Vizeministerium für Kultur (*Subsecretaría de Cultura*) der SEP auf. Andere nationale Einrichtungen wie das INBA und das INAH äußerten daher die Befürchtung, sie würden das gleiche Schicksal des Vizeministeriums erleiden, denn das neue Organ sollte anscheinend auch viele ihrer Aufgaben wahrnehmen. In seinen ersten sechs Jahren hat das neue Kulturorgan keine wesentlich neue Zielrichtung hervorgebracht, wenn auch die kulturpolitische Arbeit der Regierung viel rationaler reorganisiert wurde. Nach 1994 sind einige seiner Ergebnisse eigentlich beachtenswert. Das lässt sich bemerken sowohl in der Kulturförderung als auch in der Zusammenarbeit mit anderen Behörden und mit Privatinstitutionen und -personen. Drei Grundideen, die teilweise von Octavio Paz entwickelt wurden, bestimmten die Gründung von CONACULTA. 1) Kultur bedeutet Teilnahme, 2) die Dezentralisierung der Unterstützung für die Kultur, und 3) die uneingeschränkte Freiheit der Kunstschaffenden (s. Berman / Jiménez 2006: 111).

Zusammenfassend kann man nach Mabire (2003: 79 ff.) feststellen, dass die mexikanische Kulturpolitik des Bundes 1970-2000 dem Beobachter als unbeständig und konzeptlos auffällt. Keine Bundesregierung hat ein eigenes kulturpolitisches Konzept zu verwirklichen gewusst. In diesem Sinne stellt derselbe Autor sogar das Vorhandensein einer mexikanischen Kulturpolitik in Frage. Der kulturellen Entwicklung des Landes stehen gewaltige Hindernisse im Wege: a) verbreiteter Mangel an Lesegewohnheiten in der Bevölkerung – man spricht in Mexiko sogar von einem „funktionalen Analphabetismus“; b) sehr niedriges Bildungsniveau – bei den PISA-Studien schneidet Mexiko immer ganz schlecht ab, noch schlechter als Deutschland; c) Rundfunk und Fernsehen werden nicht genügend von den kulturpolitischen Instanzen eingesetzt; d) totale Bewusstlosigkeit der privaten Rundfunkunternehmer und Fernsehsender bezüglich Kultur und Bildung u.a.

Diese Situation wird von Fonseca (2002) dadurch erklärt, dass die Charakteristika eines politischen Systems die Merkmale seiner Kulturpolitik auf entscheidende Weise bestimmen. Vor 2002 wurde

Mexiko nämlich von einem autoritären Regime regiert, das den so genannten „revolutionären Nationalismus“ als Banner trug. Seine grundlegenden Prinzipien waren vor allem die Unantastbarkeit der nationalen Souveränität und die Ablehnung jedes Interventionsversuchs vom außen. Beide Prinzipien sprechen für ein nach innen gewandtes Modell nationalistischen Charakters (ebenda: 5). Daraus ergeben sich die zwei Kennzeichen der mexikanischen Kulturpolitik des 20. Jh. (ebenda: 6): Erstens besaß das kulturpolitische Modell einen dementsprechend homogenisierenden Charakter mit dem Ziel, die kulturelle Vielfalt des Landes zu beseitigen und ein unitarisches kulturelles Modell zu erreichen. Man sprach damals nicht von verschiedenen mexikanischen Kulturen, sondern von einer mexikanischen Kultur und einer mexikanischen Identität ohne Multikulturalität – heutzutage geht die Tendenz in die entgegen gesetzte Richtung. Und zweitens besaß die Kulturpolitik einen sehr ausgeprägten zentralisierenden Charakter: die wichtigsten kulturellen Einrichtungen des Landes wurden vom Zentrum aus geschaffen. Sogar die Schulbücher wurden von der Bundesregierung einheitlich für das ganze Land entworfen, gedruckt und geliefert. Die Schulen durften auf gar keinen Fall andere Bücher verwenden! Daher ihr Name: Kostenlose Pflichtschulbücher (*Libros de Texto obligatorios y gratuitos*). Diese Situation verändert sich langsam seit ein paar Jahren, denn die Lehrer dürfen jetzt auch andere Bücher einsetzen. Wenn das politische Regime sich verändert hat, dann verändert sich auch sein kulturpolitisches Modell, so Fonseca.

In diesem Sinne stellen Berman und Jiménez (2006: 109) auch fest, dass im Bereich der Massenkultur der Staat nach der Revolution darauf verzichtet hat, kreativen Einfluss zu nehmen. Für ihn war nur wichtig, dass keine Strömungen auftauchten, die gegen das Regierungssystem opponierten.

Die unter den „revolutionären“ Regierungen gebildete politische Kultur des Landes erklärt, warum man in Mexiko in allen Politikfeldern die Durchführung nationaler Maßnahmen bevorzugt unter gleichzeitigem Föderalismusbekenntnis. Dies findet man sogar quer durch die parteipolitische Landschaft. Auch im Bereich der Kulturpolitik setzen sich viele Akteure für die Verstärkung nationaler Einrichtungen, Zielsetzungen und Maßnahmen ein (vgl. Anhang A.3.2, A.3.4, A.3.5). Ich bewerte den CONACULTA als zwangsläufige Folge dieses Zustandes. Selbst politische Parteien, die früher sehr stark und entschlossen die reale Gültigkeit des Föderalismus, d.h. seine Umsetzung in das alltägliche Leben verteidigten, wie die PAN, haben schon seit einigen Jahren andere Ansichten vertreten, was man beispielsweise ihren Regierungsvorschlägen entnehmen kann (s. *Plataforma de Gobierno 2006-2012*, in: www.pan.org.mx, Januar 2006), wo kein einziges Wort über den Föderalismus in der Bildungs- und Kulturpolitik zu finden ist. Dagegen ist dort die Rede von der Bewahrung des „nationalen Charakters“ beider Politikbereiche und von der Fortsetzung lediglich der administrativen Dezentralisierung – nicht jedoch der politischen.

Die Frage, die man sich angesichts der Größe von CONACULTA und der staatlichen sowie der privaten Investitionen für das Angebot an kulturellen Aktivitäten stellt, ist: Warum werden so wenige Menschen von diesen Aktivitäten erreicht? In Mexiko lebt derzeit die größte Künstlergeneration seiner Geschichte. Doch diese Generation lebt von der Gesellschaft isoliert. Einerseits gibt es ein Überangebot an Aktivitäten und künstlerischem und kulturellem Schaffen, und andererseits eine sehr geringe Nachfrage durch die Bevölkerung (Berman / Jiménez 2006: 16).

Das Problem besteht darin, dass über dieses Überangebot nur sehr wenige Fakten bekannt sind. Zum Beispiel wissen wir, dass heute zweimal so viele Theaterstücke produziert werden wie vor zehn Jahren. Die Anzahl der Zuschauer hat sich jedoch nicht erhöht. Dies bedeutet also, dass jede Theatervorstellung von weniger Zuschauern besucht wird als vor zehn Jahren. Von etwa 1900 bis 1990 wurden in Mexiko 6000 musikalische Werke registriert, geschaffen von etwas mehr als 200 Komponisten. In den letzten 10 oder 15 Jahren gibt es etwa 300 schaffende Komponisten, aber keine einzige private oder staatliche Plattenfirma für den breiten Markt, die anspruchsvolle mexikanische Musikwerke produziert. Auch gibt es heute, im Gegensatz zu vor einhundert Jahren, keine öffentlichen oder privaten Musikverleger mehr, die Partituren auf den Markt bringen. Und die künstlerische Produktion übersteigt ihrem Umfang nach die im Inland vorhandenen Foren (ebenda: 17).

Nach einer Einschätzung von Enrique Florescano gelangen 70 % der staatlich gedruckten Bücher direkt ins Lager, ohne jemals in einem Buchladen oder in einer Bibliothek im Regal gestanden zu haben. Im Jahre 2002 hatten sich im Lager des Verlages FCE (Fondo de Cultura Económica) mehr als 15 Millionen Bücher angesammelt (zit. bei Berman / Jiménez 2006: 18).

„So entstand das extravagante mexikanische Phänomen des kulturellen Überangebots. Viel Kunst für einige Wenige“ (so Berman / Jiménez 2006: 115). Auf diese Weise entsteht ein Engpass, wo sich Kreativität anstaut und die Bevölkerung nur tröpfchenweise erreicht.

Daher ist das Überangebot kein Problem der Künstler. Vielmehr handelt es sich um ein Problem, das losgelöst von einem Programm für die Kultur und die Künste besteht, und das ein Erreichen des eigentlichen Ziels verhindert: Dass die Menschen die von ihren Steuergeldern angeregten und subventionierten Werke sehen können. Dieses Problem, dass ein wichtiges Organisationsziel von CONACULTA, nämlich die Kulturförderung nicht erreicht wird, hat „monumentale“ Ausmaße und kann nicht mit noch mehr Bürokratie gelöst werden. Was fehlt, ist eine neue, eine grundlegende Lösung. In diesem Sinn wurde in Mexiko probenhalber der Weg beschritten, dass der Staat sich um alles kümmert, und die Resultate lassen zu wünschen übrig. Die andere, die neue Lösung wäre, dass die Bevölkerung allmählich die Produktion und den Vertrieb von Kultur übernimmt, wofür der Staat die notwendigen Bedingungen schaffen muss. Wir schlagen daher vor, dass der „dritte Sektor“ gestärkt wird, wie wir in Kapitel 7 weiter ausführen werden (s. ebenda: 117).

Aber all dies wird keinen Sinn haben, wenn die Kultur nicht wieder in die Erziehung einbezogen wird. Die Kultur und die Kunst müssen sich den Menschen nähern und dürfen von ihnen nicht weiterhin nur aus der Ferne betrachtet werden.

Wenn man die Zahlen über die Bibliotheken in Mexiko anschaut, fragt man sich, wozu man so viele davon braucht, im Augenblick mehr als 7000, wenn die Nachfrage nach den Bibliotheken so gering ist. Dies ist ein pathetisches Beispiel für das Auseinanderklaffen des kulturellen Überangebots und der sehr geringen Nachfrage. So gibt es im Bundesstaat Tabasco die geringste Nachfrage nach öffentlichen Bibliotheken im landesweiten Vergleich. Hier kommen täglich im Durchschnitt 10,07 Personen in die öffentlichen Bibliotheken des Staates, also im Jahr gerade eben 3 676 Personen. Guanajuato ist mit 102 Besuchern täglich landesweit führend. Hier kommen jährlich 37 245 Besucher in eine Bibliothek. Der Bundesdurchschnitt liegt bei knapp 25 Bibliothekenbesuchern täglich! Diese Zahlen stammen aus dem fünften Regierungsbericht des Präsidenten Vicente Fox (s. Martínez 2005). Um die Zahlen aus Tabasco und Guanajuato besser vergleichen zu können, muss angemerkt werden, dass Tabasco 24 612 Quadratkilometer groß ist und eine Bevölkerung von 1 891 829 Einwohnern hat, während Guanajuato 31 032 Quadratkilometer und 4 663 032 Einwohner hat. (Aguayo 2002: 204 und 236). Warum also überlegt man nicht zunächst einmal, warum so wenige Menschen in die Bibliotheken kommen? Wäre es nicht in vielen Fällen besser, eine virtuelle Bibliothek einzurichten? Wäre dies nicht praktischer, funktionaler und billiger?

Noch ein Beispiel der geringen Nachfrage: In der landesweiten Umfrage zu ihren Prioritäten im Jahre 2000 lag bei den Mexikanern die Kultur an 128. Stelle (s. dazu Berman / Jiménez 2006: 18). Was haben die Befragten wohl unter „Kultur“ verstanden? Vielleicht werden wird dies niemals erfahren, aber es scheint sicher, dass sie an den engen Kulturbegriff gedacht haben: Kultur wie Literatur, die schönen Künste, gute Musik, usw., und nicht Kultur im weiteren Sinne.

Wie uns die Umfrageergebnisse zeigen, ist es unumgänglich, dass man die Menschen über das kulturelle Angebot informieren muss, um ein größeres Interesse zu erreichen. Aus diesem Grund, so könnte man annehmen, wurde der CONACULTA gegründet. Rafael Tovar y de Teresa, dessen langjähriger Vorsitzender, erklärte dazu Folgendes: „Die Verbreitung von Kunst und Kultur hat das Ziel, möglichst viele Mexikaner zu erreichen, besonders die benachteiligten Bevölkerungsgruppen.“ Weitere Ziele wurden erreicht: Kulturinstitutionen zu schaffen und die Künste professionell zu gestalten. Die Entwicklung einer Strategie, wie man eine größere Bevölkerungsschicht mit den kulturellen Aktivitäten erreicht, wird schon seit 18 Jahren immer wieder verschoben (s. ebenda: 49).

Ein Beispiel dafür nennen Berman und Jiménez (2006: 118). Sie berichten, dass 1996 die folgende Klausel in den Verträgen enthalten ist, die die Stipendiaten mit CONACULTA unterzeichnen. Es ließ sich nicht genau feststellen, ab wann genau diese Klausel in den Verträgen enthalten war: „Das nationale System der Kunstschaftenden (*Sistema Nacional de Creadores de Arte*) verpflichtet sich in keinem Fall, darauf hinzuwirken, dass die von dem Kunstschaftenden während der Laufzeit dieses Abkommens durchgeführten Arbeiten bekannt gemacht und verbreitet werden.“ (Vertrag des nationalen Systems der Kunstschaftenden).

Im Gegensatz zu Deutschland hat es in Mexiko den Anschein, als ob Kunst und Kultur allein die Künstler und die am Kulturgesehehen Beteiligten interessieren, nicht aber die Bevölkerung. Zum Beispiel ist es bezeichnend, dass fast keine Buchhandlung in Mexiko sich darauf einlässt, Poesie zu

verkaufen. Im Übrigen ist die Auflage dieser Bücher verschwindend klein: zwischen 500 und 2 000 Exemplaren (s. dazu Berman / Jiménez 2006: 63).

Hier ist eine kleine Auswahl von Zahlen des Statistischen Nationalinstituts INEGI, die den tiefen Graben zwischen der Gesellschaft und dem Kunsterleben und Kunstgenuss, sowie den anderen kulturellen Aktivitäten im weiteren Sinne anschaulich machen: nur etwa 8 bis 10 % der Bevölkerung nimmt das kulturelle Angebot wahr; zwischen 60 und 70 % der Einwohner von Mexiko-Stadt haben keinen Zugang zum kulturellen Leben. Ihre Freizeit verbringen die Einwohner dieser Hauptstadt mit Fernsehen (35 %), Hausputz (17 %) und Schlafen (10 %). Am Wochenende geht man spazieren, trifft sich in der Familie und sieht fern. Andererseits nehmen 69 % der landesweiten Bevölkerung nicht an öffentlichen Kulturveranstaltungen teil, 90 % malt nicht, 70 % schreibt normalerweise nicht, 70 % singt nicht, 47 % waren noch nie bei der Aufführung musikalischer Werke, und nur 5 % der Frauen sowie 4 % der Männer geben an, dass sie gern ins Theater, zu Tanzvorführungen oder in Ausstellungen gehen. Nur 5 % der Einwohner über alle Altersklassen hinweg geben an, eine Kunstform gelernt zu haben (zit. bei Berman / Jiménez 2006: 184, mit Quellenhinweisen).

5.1 Die gesetzlichen Grundlagen der Kulturpolitik in beiden Staaten

Deutschland.- In Deutschland sind die gesetzlichen Bedingungen der Kulturpolitik, wie z.B. die Grundrechte, die Staatszielbestimmungen und die Kompetenzverteilungen, nicht in einem einheitlichen Text zu finden, sondern verteilt in vielen verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Bestimmungen: dem GG, den Länderverfassungen, in Gemeinde- und Landkreisordnungen sowie in einigen Kulturfachgesetzen der Länder. Dazu sind Bundesgesetze wie das Kulturgutschutzgesetz, das Urheberrechts-, das Filmförderungs- und das Künstlersozialversicherungsgesetz zu zählen, genauso wie einige kulturelle Bestimmungen im Bundesbau-, Raumordnungs- oder Bundesvertriebenengesetz und völkerrechtliche Vereinbarungen.¹⁰ Neben dieser Verteilung der kulturpolitischen rechtlichen Bedingungen muss man noch das Fehlen einer verbindlichen nationalen Kulturdefinition feststellen, die als Grundlage für die Kulturpolitik dienen könnte (s. dazu Klein 2005: 92ff.). Das ist jedoch für die hiesige kulturpolitische Arbeit bzw. für die kulturpolitische Vorstellung nicht von Belang, denn das Kulturverständnis der demokratischen Parteien Deutschlands ist sehr ähnlich. Grund dafür ist z. T. die intensive und bereichernde kulturpolitische Diskussion vor allem seit den siebziger Jahren; sie hat den engen Kulturbegriff der fünfziger und sechziger Jahren durch einen neuen, breiten Kulturbegriff erweitert bzw. ergänzt (CE / EC 2002: D-17; s. o. Kapitel 2).

Im Unterschied zum Art. 3 der Bayerischen Verfassung von 1946, der ausdrücklich feststellt: „Bayern ist ein Rechts-Kultur- und Sozialstaat“, lesen wir in Art. 20 Abs. 1 GG lediglich: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.“ Das im Art. 28 Abs. 1 verankerte Homogenitätsgebot spricht von einer verfassungsmäßigen Ordnung in den Ländern nach den Grundsätzen eines „republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates“. Deutschland ist dementsprechend einerseits als *Verfassungsstaat*, d.h. als *konstitutionelle Demokratie* verfasst, zugleich auch als *Bundesstaat*, als *föderative Demokratie*. Nach dieser Festlegung des Aufbaus und der Ziele des deutschen Staates ist von einem demokratischen und sozialen Rechtsstaat und von einem Bundesstaat die Rede, nicht aber von einem *Kulturstaat*! Trotzdem spricht man häufig in Deutschland von einem Kulturstaat, wobei aber die Auslegungen dieses Begriffs weit auseinander gehen. Für die Zwecke der vorliegenden Arbeit ist aber diese juristische Diskussion kein zentrales Thema. Wir können deswegen unsere Darlegungen auf die Rechtsprechung des BVerfG beschränken, wobei die Bundesrepublik als *Rechtsstaat*, *Sozialstaat* und *Kulturstaat* zu verstehen ist, d.h. sie soll der wichtigen Verpflichtung der Kulturförderung nachgehen.¹¹ So hat das BVerfG deutlich festgestellt, dass der Art. 5 GG nicht lediglich eine „Duldung“ der Kunstfreiheit, sondern auch eine Förderung der Kunst nach sich zieht, und ferner, dass „...dem modernen Staat, der sich im Sinne der Staatszielbestimmung als Kulturstaat versteht, zugleich die Aufgabe zufällt, ein freiheitliches Kulturleben zu erhalten und zu fördern“ (BVerfG E 36/321 ff., zit. bei Sauberzweig 2001: 171-172).

¹⁰ Zu kulturpolitisch relevanten Einzelgesetzen s. Klein 2005: 87-90.

¹¹ Dieses m.E. sehr interessante Thema wird von Maihofer (1983: 953-997) exemplarisch dargestellt; in diesem Werk sind verschiedene Auslegungen und Literaturangaben zu finden. Unsere gerade formulierte Interpretation der Art. 20 GG und 28 GG stützt auf Maihofers Überlegungen.

So bedeuten die Bestimmungen im Art. 5 Abs. 3 GG („Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei“) für das BVerfG nicht nur ein Schutzrecht für die Kulturschaffenden gegen staatliche inhaltliche Direktiven, Eingriffe und Reglamentierung, sie gewährleisten nicht nur die Kunstfreiheit, ein freiheitliches Kulturleben, die künstlerische Autonomie und das Selbstverwaltungsrecht von kulturellen Einrichtungen und Organisationen, denn der Art. 5 wird auch als Auftrag an den Staat verstanden, aktiv die Kunst und die Kultur zu fördern und zu unterstützen (CE / EC 2002: D-9 bis D-17). Die kulturpolitischen Befugnisse werden vom GG nicht allein den Ländern übertragen, sondern auch dem Bund. Es reicht aber nicht aus, den „Kulturauftrag“ allein aus dem Art. 5 GG abzuleiten, denn dieser schützt lediglich einige Freiheitsbereiche, wie Meinung, Presse, Rundfunk, Wissenschaft und Kunst, d.h. ein sehr begrenztes Feld der Kulturtätigkeit. Deswegen ist es angebracht, weitere Grundrechte hinzuzuziehen, wie z.B. die in Art. 4, 5 und 7 GG erwähnten, sowie einzelne kulturelle Kompetenztitel (Art. 74 Nr. 5 und 13, 75 Nr. 1a und 2, 91 a Abs. 1 Nr. 1, 91 b GG). Aber selbst dann ist ein umfassender Kulturauftrag des Gemeinwesens nicht deutlich genug zu bestimmen (s. Köstlin 1989: 17-18; dort weitere Überlegungen und Literaturangaben). Man kann aber das GG als einen Endpunkt einer historischen Entwicklung des Kultur fördernden Staates verstehen, „...dem zwar aufgrund dieser Entwicklung ein umfassender Kulturauftrag zukommt, in dessen Verfassung aber nur einzelne Kulturaufträge Eingang finden, deren Realisierung wiederum von der Erfüllung des Gesamtauftrags abhängt“ (ebenda).

Weder der Kulturföderalismus noch der Kulturstaat müssen zwar im GG ausdrücklich erwähnt werden, sie besitzen jedoch Gültigkeit *ex negativo*, d.h. als eine Bestimmung, die nicht in die Kompetenz des Bundes fällt und daher auch keine ausdrückliche Erwähnung braucht (Röbke / Wagner 2002a: 14).

Die in Deutschland vorzufindende kulturelle Pluralität, vom demokratischen und freiheitlichen Rechts- und Kulturstaat nach Bestimmungen des GG garantiert, kann nur auf einem breiten und offenen Kulturbegriff begründet und aus ihm gerechtfertigt werden (so Maihofer 1983: 976; zum Thema der kulturellen Grund- und Freiheitsrechte s. dort Ss. 988 ff. sowie Köstlin: ebenda). Wenn man also vom deutschen Kulturstaat spricht, geht es darum nicht nur um ein „ästhetisches Interesse“, sondern eher um ein politisches Thema (Boothroyd 2002: 162).

Dieser freiheitliche, demokratische Kulturstaat hat ein großes kulturelles Tätigkeitsfeld vor allem dort, wo Kultur nicht aus Kommerz produziert wird bzw. wo Kultur wirtschaftlich nicht rentabel ist. Ohne seinen kulturpolitischen Eingriff, ohne sein kulturpolitisches Engagement würde Kultur nicht oder nur schwer stattfinden (s. Maihofer 1983: 996).

Mexiko.- In Mexiko betrachtet die staatliche Kulturförderung folgende Zuständigkeitsbereiche (nach *Iniciativa*: Präambel):

1. die Kulturschätze des Landes (*patrimonio cultural de la Nación*), welche von Bundesgesetzen geschützt werden (Denkmäler, archäologische Stätten, Kunst- und historische Schätze);
2. den Bildungsbereich, in diesem Fall die Kulturelemente in der Bildungsplänen, welche dem von staatlichen Schulen und Privatschulen, von staatlichen und privaten Kunsthochschulen erteilten Unterricht als Fundament dienen („zusammenfallende“ Zuständigkeiten);
3. den Bereich der Kulturförderung, ein Gebiet der drei staatlichen Ebenen.

Obwohl neun Gliedstaaten bereits Kulturförderungsgesetze verabschiedet haben, wird vonseiten der Bundesregierung die Tatsache als mangelhaft empfunden, dass es auf Bundesebene immer noch kein entsprechendes Gesetz gibt (s. *Iniciativa*: Präambel). Die von Mexiko unterschriebenen internationalen Verträge und die PV erkennen verschiedene Rechte und Pflichten in Bezug auf die Kulturpolitik an: das Recht auf Bildung, auf Meinungsfreiheit, auf kulturelle Identität, die kulturellen Rechte der Minderheiten und der indianischen Bevölkerung, die Rechte auf den intellektuellen Schutz der Kunst- und Kulturwerke usw.. Diese Rechte werden nicht in einem einzigen Gesetz zusammen formuliert. Wie im Fall Deutschlands, sind sie in vielen Gesetzen und gesetzlichen Bestimmungen auf Bundes- und Landesebene verteilt zu finden, wie z. B. der PV, dem Bildungs-, dem Druckerei-, dem Urheberrechtsgesetz, den Verfassungen der Gliedstaaten, auch in kommunalen Verordnungen und in Kulturförderungsgesetzen einzelner Gliedstaaten wie Coahuila, Veracruz, Oaxaca u.a.

Das mexikanische Kulturrecht geht von einem weiten und einem engen Kulturbegriff aus. Im weiten Sinne spricht man über eine Vielfalt von Tätigkeiten unter sehr spezifischer Gesetzgebung: Rundfunk, Fernsehen, Filmindustrie, Urheberrecht, Bildung, Wissenschaft und Technologie, Druckerei, Bibliotheken, Entwicklung der indianischen Gemeinden, Tourismus, Handwerkförderung, Naturschutz usw. Im engeren Sinne entwickelt sich hauptsächlich die Kulturarbeit des Nationalen Rats

für Kultur und Künste – CONACULTA - und diejenige des Bildungsministeriums – SEP -, u.a. Die diesbezügliche Gesetzgebung betrifft:

1. das Kulturerbe Mexikos, wie die Pflege von archäologischen, künstlerischen und historischen Zonen und Denkmälern, mit Hinweis auf den Art. 73 Abs. XXV PV.
2. Dazu gehören auch die nach dem engen Kulturbegriff zu verstehenden Elemente der Schulpläne, wie Musikunterricht, handwerkliche Arbeit, Theater, Tanz usw. (auch nach Art. 3 PV).
3. Die staatliche Kulturförderung.

Während einerseits die ersten zwei Punkte Gegenstand einer spezifischen Gesetzgebung sind, wird andererseits der unter 3. eingeführte Punkt noch nicht auf Bundesebene von einem bestimmten Gesetz geregelt (ebenda).

Genauso wie das deutsche GG nichts über einen Kulturstaat ausdrücklich aussagt, ist in der mexikanischen PV in ihrer ursprünglichen Version nirgends die Rede von der Pflicht einer staatlichen Kulturförderung. Diese Situation dauerte jedoch nicht lange, denn 1921 wurde der Art. 73 Abs. XVII geändert, mit dem Ziel, als Zuständigkeit des föderalen Kongresses die Errichtung von Kunstschulen, Museen, Bibliotheken, Sternwarten und sämtlichen Kulturanstalten festzusetzen. Nun wird das Bundesbildungsministerium (*Secretaría de Educación Pública*) ins Leben gerufen, mit Kompetenzen auch im Kulturbereich, zunächst mit Ausnahme der Denkmalpflege.

1966 erfuhr der Art. 73 PV wiederum eine Änderung, und zwar beim Abs. XXV, damit der föderale Kongress bezüglich der Regelung von historischen, archäologischen und künstlerischen Stätten befugt wird. Dies hat zu bedeuten, dass die Pflege dieses „Kulturerbes“ von nun an allein dem Bund zufällt. Nach einer weiteren Gesetzesnovelle im Jahre 2000 wurden in diese Zuständigkeit auch die Fossilienfunde mit eingeschlossen.

Wichtig ist auch zu erwähnen, dass die mexikanischen Universitäten laut PV die Kultur zu fördern haben, nach einer 1980 durchgeführten Gesetzesreform des Art. 3 Abs. VII. Der Kulturarbeit der Universitäten, vor allem der staatlichen, aber auch einiger Privatuniversitäten, wird in der Regel eine große Bedeutung beigemessen, wie in Xalapa die Universidad Veracruzana, in Puebla de los Angeles die staatliche Universidad Autónoma de Puebla und die private Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla oder in Mexiko-Stadt die UNAM. Viele von ihnen unterhalten von Berufsmusikern gebildete Symphonieorchester und Rundfunksender, obwohl oft zu bemängeln ist, dass die Kulturarbeit nicht genug institutionalisiert ist, sodass je nach Interessen oder Vorlieben der Rektoren der Investition und dem Gewicht der Kulturförderung mehr oder weniger Aufmerksamkeit geschenkt wird (s. dazu Anhang A.3.4).

Die mexikanischen Gesetze im Gebiet der Kulturpolitik lassen dem Staat bestimmte Pflichten und den Bürgern bestimmte Rechte zukommen. Andere Gesetze regeln die Arbeit der staatlichen Behörde und eine dritte Gruppe beschäftigt sich mit der Kulturförderung: Handwerk, Druckerei, Tourismus, Lesegewohnheiten der Bevölkerung usw. Ein Gesetz zur Kulturförderung auf Bundesebene, das nach dem weiten Kulturbegriff formuliert ist, existiert nicht, obwohl viele Kulturbehörden, wie der CONACULTA, und einige Kulturförderungsgesetze, wie in Bundesstaat Coahuila, zum größten Teil ihre Arbeit bzw. ihre Bestimmungen vom breiten Kulturbegriff leiten lassen. Dies ist auch in akademischen Forschungen normalerweise der Fall.

Bis zum Jahre 2001 gibt es einen Erlass (die Gründung von CONACULTA betreffend), neun Gesetze, fünf Durchführungsbestimmungen, 28 weitere Erlasse, 21 Rahmenverträge und etwa 300 weitere rechtliche Vorschriften, die die rechtliche Grundlage für die Kulturpolitik bildeten (Ochoa 2001: 36).

Die letzte Verfassungsänderung bezüglich der Kulturpolitik in Mexiko wurde 2001 durchgeführt. Dabei ist der Art. 2 PV ergänzt worden, um das Recht der indianischen Gruppen anzuerkennen und zu gewährleisten, ihre inneren Lebensweisen und ihre kulturelle Organisation selbst bestimmen zu dürfen und ihre kulturelle Identität zu bereichern.

5.2 Zuständigkeiten der staatlichen Ebenen im Kulturbereich

Deutschland.- In der deutschen Kulturpolitik stimmt die Reihenfolge tatsächlich: Gemeinden, Länder und Bund, zumindest was die Finanzierung und die Verantwortung im Raum der Kulturförderung anbelangt. Die landläufige Wahrnehmung geht davon aus, dass im Kulturleben der Bund fast nichts, die Länder – und damit die Gemeinden - dagegen beinahe alles zu sagen haben (s.

Wiesand 2000: 262). Davon wird noch die Rede sein. Der Großteil der deutschen kulturpolitischen Kompetenzen und Aufgaben befindet sich zu etwa gleichen Teilen im Aktionsfeld der Länder und Gemeinden, außer den vom Art. 30 GG vorgesehenen Ausnahmen. Lediglich rund 12 % der Kulturförderung kommt vom Bund – „...festgezurte Etats für repräsentative Großprojekte“, schreibt Thomas E. Schmidt dazu (2005). Bedenkt man, dass die kulturellen Angelegenheiten und die Zuständigkeit für das Schul- und Hochschulwesen als „Kernstück der Eigenstaatlichkeit der Länder“ betrachtet werden, so versteht man den oft umstrittenen Begriff der „Kulturhoheit der Länder“.¹² Das bedeutet aber überhaupt nicht, dass lediglich die Länder als kulturpolitische Akteure agieren: man kann – mit Vorsicht, wie gerade in der Fußnote erläutert - von einer „Kulturhoheit der Länder“ sprechen, keinesfalls aber von einem „Kulturmonopol der Länder“. Denn in Deutschland herrscht eine eindrucksvolle Tätigkeit im Kulturbereich auf allen staatlichen Ebenen und auf allen Feldern der Kultur, d.h. sie ist föderal und dezentral organisiert und umfasst Bildung, Wissenschaft, Kunst und viele andere kulturelle Bereiche im breiten Sinne des Wortes. Eigentlich sind die öffentlichen kulturellen Angelegenheiten auf allen diesen Ebenen verteilt, selbstverständlich mit verschiedenen finanziellen Aufwendungen und Zielsetzungen. „Die Ebenen ergänzen sich gegenseitig, ihre Summe ergibt die kulturpolitische Tätigkeit des Staates“ (Nohlen 2002d: 471). In dieser Kulturlandschaft dominieren aber die größeren Städte und bestimmte Teile der Kulturwirtschaft, wie beispielsweise das Verlagswesen und der Kunsthandel. Außerdem erhöhte sich insbesondere seit den frühen neunziger Jahren der Anteil des Bundes an der Kulturfinanzierung, von unter 5 % auf rund 12 % (vgl. Wiesand 2000: 262). Allerdings sind die kulturpolitischen Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Gemeinden oft von Spannungen gekennzeichnet, wie wir weiter unten noch sehen werden. Dieses Zusammenwirken der staatlichen Ebenen bei der Förderung und Mitgestaltung des kulturellen Lebens wird in Deutschland mit dem Begriff „**kooperativer Kulturföderalismus**“ bezeichnet (ebenda).

In der Tat: Josef Isensee, der bekannte Staatsrechtler, betrachtete den Kulturföderalismus als „geschichtlichen Ursprung und dauerhaften Legitimationsgrund des deutschen Föderalismus“ und damit der Eigenstaatlichkeit der Länder (zit. bei Rübke / Wagner 2002a: 27). Kultur gilt jedoch als „vornehmste Aufgabe der Kommunen“, so dass es im deutschen Kommunalrecht heißt, dass die „Kulturhoheit zum Kernbereich der Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden“ gehört (ebenda).

Nach Art. 28 Abs. 2 GG steht den Kommunen eine wesentliche Rolle in der Kulturpolitik der Bundesrepublik zu, sie erhalten einen Kulturauftrag aber nicht nur vom GG, sondern auch von den jeweiligen Landesverfassungen und den Gemeinde- und Landkreisordnungen. Die auf lokaler Ebene notwendige Kulturförderung ist also Sache der Kommunen, sie haben eine Ermächtigung zur Selbstdefinition ihres Kulturauftrages (Saubierzweig 2001: 173). Die Länder tragen die Verantwortung für die Förderung der kulturellen Institutionen und Maßnahmen, die auf Landesebene bedeutend sind, während der Bund hauptsächlich für die kulturelle Außenpolitik und für die Bundesgesetzgebung im kulturpolitischen Bereich zuständig ist. Weitere kulturpolitische Ansprüche auf erweiterte Kompetenzen des Bundes sorgen seit einigen Jahren im Rahmen der Debatte um die Reform des deutschen Föderalismus für Diskussionsstoff.

Die Tatsache, dass die Gemeinden einen Anteil von rund 45 % der gesamten öffentlichen Ausgaben tätigen, ist ein deutliches Zeichen ihrer Bedeutung für die deutsche Kulturpolitik. Das Feld dieser Kulturarbeit ist enorm groß, aber nur wenige Bereiche davon sind Gegenstand von Landes- oder Bundesgesetzen – wie der Denkmalschutz -, so dass den Gemeinden ein sehr großer Spielraum der

¹² Der polemische Begriff der „Kulturhoheit der Länder“ kann missverstanden werden. Deswegen hat schon Maunz gewichtige Einwendungen entgegengesetzt und als Schlussfolgerung festgestellt: „Wie im Bundesstaat die Souveränität geteilt ist zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten, so ist auch der Kulturbereich – und damit in dem beschriebenen Sinn die Kulturhoheit - sowohl beim Bund wie auch bei den Ländern, jeweils in beschränktem Umfang, vorhanden, und zwar bei beiden so, dass sich die Bereiche wechselseitig ergänzen und ihre Summe den Gesamtbereich kultureller Staatsbetätigung ergibt“ (zit. bei Maihofer 1983: 983; s. a. Ss. 983-984; Fuchs 1998: 250; ausführlich Köstlin 1989 über die „Kulturhoheit des Bundes“). Der Begriff „Kulturauftrag oder Kulturbefugnisse der Länder bzw. des Bundes“ könnte als Alternative von Nutzen sein, genauso wie „Kulturautonomie“ (s. Rübsaamen 2002: 156). Hertel schreibt Folgendes: „Träger der *Kulturhoheit* sind die Bürger. Der Staat hat nur einen verfassungsrechtlichen ‚*Kulturauftrag*‘. Der Gesamtstaat aus Bund und Ländern ist verpflichtet, die ‚kulturelle Grundversorgung‘ der Bürger sicherzustellen“ (Hertel 2001: 155-156; dort vertiefend zum Thema). Der Begriff „Hoheit“ im Allgemeinen ist teilweise Gegenstand unseres ersten Kapitels, wo auch die von Maunz oben vorgebrachte Theorie der „geteilten Souveränität“ besprochen wird.

kulturellen Aufgaben zur Verfügung steht. Scheytt: „...Es gibt kaum einen anderen Bereich der Kommunalverwaltung, der einen solchen Bezug zum jeweiligen örtlichen Lebenszusammenhang hat, wie die kommunale Kulturverwaltung. Durch und in kommunaler Trägerarbeit werden Bezüge zur örtlichen Geschichte, zum jeweiligen städtischen und kulturell gestalteten Raum vermittelt“ (zit. bei Morr 1999: 77).

Neben dem im Kapitel 4 besprochenen geregelten Finanzausgleich zwischen den Kommunen existieren in acht Ländern der Bundesrepublik zweckgebundene Zuweisungen für kulturelle Aufgaben (CE / EC 2003: D-9). Die finanzielle Leistungsfähigkeit der einzelnen Kommunen bestimmt die Begrenzung ihrer kulturellen Tätigkeit (Saubierzweig 2001: 173).

Die Gemeindeordnungen weisen unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich ihrer kulturellen Aufgaben auf. Sie haben eine „originäre Kulturgestaltungskompetenz, eine eigene Kulturhoheit im Gesamtgefüge öffentlicher Kulturverwaltung“, sie haben demzufolge ein „Recht zur Selbstdefinition ihres Kulturauftrages“ (so Scheytt, zit. bei Morr 1999: 78). Die Kulturarbeit der Gemeinden kann je nach finanziellen Möglichkeiten und nach dem jeweiligen politischen Diskurs eine breite Palette von Aktivitäten und Einrichtungen (mit)tragen bzw. (mit)fördern, und zwar von der Stadtbibliothek bis zu einem Opernhaus. Deswegen ist der Anteil der Ausgaben für Kultur von Gemeinde zu Gemeinde sehr unterschiedlich: manche Kommune gibt etwa 10 % ihres Haushalts für Kulturarbeit aus, manche nur gerade 1 % (s. Heinrichs / Klein 1996: 132). Auch nach landeseigener Tradition wird das Verhältnis von Landes- zu kommunaler Förderung bestimmt – es handelt sich dabei um den so genannten „Kommunalisierungsgrad“. So tragen die Gemeinden Nordrhein-Westfalens 78,5 % der Kulturausgaben, während das Land für 21,5 % aufkommt. Dies ist im Vergleich zu den anderen Flächenländern der höchste Kommunalisierungsgrad. Das andere Extrem ist das Saarland, wo die Gemeinden lediglich 39,2 % der Kulturausgaben beisteuern (dazu Klein 2005: 141-142).

Die Frage, ob die Kultur eine Pflichtaufgabe der Gemeinden ist, kann sehr unterschiedlich beantwortet werden (s. dazu unser 2. Kapitel: 2.2.4.1), obwohl heutzutage fast unbestritten ist, dass die Kulturförderung durch die verschiedenen politischen Ebenen zu einer ihrer Pflichtaufgaben geworden ist, d.h. sie haben ihren freiwilligen Charakter verloren (dazu Brüsse 1988: 3). Scheytt ist ebenfalls in dieser Hinsicht der Auffassung, „...Kulturarbeit sei generell eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe, über deren Ausgestaltung der Kulturangelegenheiten die Gemeindeorgane im Einzelnen weitgehend nach freiem Ermessen entscheiden können“ (zit. bei Morr 1999: 82-83; dort ausführlich dazu). Sachsen ist ein Sonderfall, denn es erhebt die Kultur quasi zur staatlichen Pflichtaufgabe, gemäß des Art. 1 der sächsischen Verfassung. Der Art. 11 stellt fest: „(1) Das Land fördert das kulturelle, das künstlerische und wissenschaftliche Schaffen, die sportliche Betätigung sowie den Austausch auf diesen Gebieten. (2) Die Teilnahme an der Kultur in ihrer Vielfalt und am Sport ist dem gesamten Volk zu ermöglichen (...). (3) Denkmale und andere Kulturgüter stehen unter dem Schutz und der Pflege des Landes (...).“ (zit. bei Klein 2005: 136). So spiegelt sich diese ganz spezielle Bedeutung der Kultur in der Landesverfassung in dem „Gesetz über die Kulturräume in Sachsen“ wider, das im Dezember 2003 verabschiedet wurde. Dort heißt es etwa in §2: „(1) Im Freistaat Sachsen ist die Kulturpflege eine Pflichtaufgabe der Gemeinden und Landkreise“ (ebenda; dort dazu vertiefend).

Es darf nicht vergessen werden, dass die unmittelbare Lebenswirklichkeit der Bürger entscheidend von den Kommunen geprägt ist, nicht nur hinsichtlich des sozialen Lebens und administrativer bzw. hoheitlicher Dienstwege, sondern auch bezüglich bestimmter Kulturangebote, wie Bibliotheken, Museen, Stadttheater, Sommerfestspiele, u.v.a.m. Darüber hinaus sind die Gemeinden die wichtigsten Austragungsorte und Experimentierfelder für neue kulturpolitische Modelle und Ereignisse (s. Fuchs 1998: 260-261, mit zahlreicher Literatur zur kommunalen Kulturarbeit, sowie Heinrichs / Klein 1996: 160 ff.).

Für die kulturpolitische staatliche Tätigkeit auf kommunaler Ebene spielen darüber hinaus die Spitzenverbände eine sehr wichtige Rolle, da sie zu aktuellen Fragen Stellung nehmen, eine Beratungsarbeit leisten und eine rege Publikationstätigkeit pflegen.¹³

Was die kulturpolitische Zuständigkeit der Länder anbelangt, gehen wir vom Art. 30 GG aus, der die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern regelt: „...Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt“. Da im Hinblick auf die Kulturpolitik keine

¹³ Über die Stellungnahme des Deutschen Landkreistages hinsichtlich der Lage der Kommunalebene bei der Föderalismusreform, s. Henneke 2003.

andere Regelung zu finden ist und da das GG über die Gesetzgebungskompetenz des Bundes schweigt, „steht diese automatisch den Ländern zu“ (so Sauberzweig 2001: 172). Ebenfalls bestimmt das bereits erwähnte berühmte „Fernsehurteil“ des BVerfG vom Jahre 1961 das kulturpolitische Gewicht der Länder, denn: „Soweit kulturelle Angelegenheiten überhaupt staatlich verwaltet und geregelt werden können“, fallen sie zunächst einmal in die Kompetenz der Länder, von bestimmten Begrenzungen und Ausnahmen zugunsten des Bundes abgesehen (zit. bei Wiesand 2000: 262). In 14 von 16 Länderverfassungen finden wir die Regeln bezüglich ihrer Verpflichtung zur Pflege und Förderung von Kunst und Kultur, d.h. der kulturpolitischen Tätigkeit der Länder. Es darf außerdem nicht vergessen werden, dass die kulturellen Zuständigkeiten der Länder auch durch die definierten Aufgaben des Bundes und durch die an die Gemeinden übertragenen Aufgaben nach Art. 28 Abs. 2 GG festgelegt werden (CE /EC 2002: D-18).

In diesem gerade zitierten Art. 28 GG ist das Homogenitätsgebot erwähnt. Danach werden den Verfassungen der Länder Grenzen gesetzt; sie haben aber einen gewissen Spielraum, der sich in der Kulturpolitik widerspiegelt. Allerdings wird die Kulturpolitik primär als Bildungspolitik verstanden. Gegenüber der Kultur als Aufgabe der Länder besitzt der Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung jedoch Vorrang. Die staatlichen Instanzen sind rechtlich dazu verpflichtet, die freie Entfaltung von Kultur –im breiten Sinne- zu gewährleisten. Folglich liegt bei den Ländern der Auftrag zur Leistung einer Kulturtätigkeit (Morr 1999: 77). Es gibt freilich bestimmte Unterschiede in der Kulturfinanzierung der Länder: Während in den südlichen Ländern Bayern und Baden-Württemberg die Landesregierung stärker an der Kulturfinanzierung beteiligt ist, sind die Kommunen z.B. in Nordrhein-Westfalen die Hauptträger (s. Heinrichs / Klein 1996: 157).

Die Länder beteiligen sich an der Trägerschaft und Finanzierung von wichtigen kulturellen Einrichtungen. Beispiele davon sind das deutsche Bibliotheksinstitut in Berlin, die Deutsche Akademie für Sprache und Dichtung in Darmstadt, die Deutsche Künstlerhilfe beim Bundespräsidenten und das Kuratorium Junger Deutscher Film in Wiesbaden. Die Länder nehmen auch teil an der Ausgestaltung internationaler Kulturabkommen durch eine besondere Vertragskommission (Wiesand 2000: 263).

Zum Schluss dieser Erörterungen über die kulturpolitischen Befugnisse der Länder möchten wir im Einklang mit Hertel folgendes zitieren: „... Kulturpolitik muss wieder als ureigenstes und wichtigstes Aufgabengebiet der Länder begriffen werden. Dies schließt eine adäquate Ausstattung der Kulturretats ein. Der derzeitig häufig zu beobachtende Abbau der kulturellen Identität in den Bundesländern ist nichts anderes, als ein verkappter Abbau der Länder selbst. Ein Bundesland ohne kulturelle Identität hat keine Existenzberechtigung“ (Hertel 2001: 167).

Wir wollen nun die Rolle des Bundes im Bereich der Kulturpolitik erörtern. Im Sinne des Art. 30 GG sind für die Recht setzende und vollziehende Zuständigkeit des Bundes jeweils gesonderte Zuweisungen im GG notwendig. Deswegen stehen in einigen kulturpolitischen Bereichen dem Bund ausdrücklich vereinzelte, aber sehr wichtige Kompetenzen zu, beispielsweise für die auswärtige Kulturpolitik. Als eine „auswärtige Angelegenheit“ betrachtet, wird sie durch die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes geregelt, wie der Art. 73 Nr. 1 GG es vorsieht.

Wie bereits erklärt, regelt der Art. 28 GG die kommunale Selbstverwaltung auch hinsichtlich der Kulturangelegenheiten, zumindest wenn sie ortsgebunden sind. Eine Verpflichtung zur Kulturarbeit des Bundes ist folglich davon nicht abzuleiten. Auch wenn die verfassungsrechtliche Zuständigkeit in Fragen der Kultur grundsätzlich bei den Ländern liegt, darf der Bund laut GG auch kulturpolitische Arbeit übernehmen, vor allem dann, wenn dieser Förderung bundespolitische Bedeutung zukommt. Dieses zeigt sich in folgenden Kulturaufgaben:

- 1) Bewahrung und Schutz kulturellen Erbes;
- 2) Aufbau und Förderung gesamtstaatlich bedeutsamer kultureller Einrichtungen und Vorhaben, wie das Haus der Geschichte, das Deutsche Historische Museum u.a.m.;
- 3) Verbesserung und Fortentwicklung der Rahmenbedingungen für die Entfaltung von Kunst und Kultur unter Einbeziehung der besonderen Gegebenheiten in den neuen Bundesländern und im ehemaligen Ostteil Berlins;
- 4) Vertretung der kulturpolitischen Interessen der BRD im Rat der EU;
- 5) Förderung der deutschen Einheit auf kulturellem Gebiet (laut Einigungsvertrag);
- 6) Förderung der Kultur im östlichen Mitteleuropa (nach dem Bundesvertriebenengesetz);
- 7) Förderung des Filmes (nach dem Filmförderungsgesetz);

- 8) Schutz des deutschen Kulturgutes (s. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2002: 15-16; s.a. Hertel 2001: 157 ff.).

Aber der Bund beansprucht weitere Kompetenzen im Kulturbereich unter Berufung auf die Rechtsprechung des BVerfG, wobei es um so genannte Kompetenzen „aus der Natur der Sache“ geht. In diesem Fall handelt es sich um Aufgaben, welche im bundesstaatlichen Gesamtverband ihrem Wesen nach dem Bund eigentümlich sind und nicht durch ein Land allein wirksam geregelt bzw. wahrgenommen werden könnten. Die gesamtstaatliche Repräsentation ist ein Beispiel dieser Aufgaben in der Bundesrepublik und auch, mit dem Vereinigungsprozess, die „Förderung der Einheit“ nach Art. 35 des Einigungsvertrages von 1990. Die kulturelle Repräsentation nach außen ist eine internationale Aufgabe, die freilich dem Bunde allein zusteht. Maihofer aber spricht auch von einer „Repräsentation nach Innen“, d.h. einer nationalen, überregionalen Aufgabe des Bundes im Verhältnis zu den Ländern. Aus diesem Grund ist Maihofer der Ansicht, dass das, was man „Kulturhoheit zu nennen pflegt“, auch dem Bunde zuzuschreiben sei (1983: 982-983). Im Hinblick auf die „Nationale Repräsentation“ ist Hertel der Ansicht, dass Deutschland sich aufgrund seiner föderalen Ordnung über die Vielfalt seiner Länder repräsentiert. Nationale Repräsentation und internationale Begegnung finden also im ganzen Land und nicht nur in der Hauptstadt Berlin statt (Hertel 2001: 165; zur kulturellen Repräsentation s. Nida-Rümelin 2002: 68f.).

Andere konkrete Aktivitäten werden vom Bund – von wenigen Ausnahmen abgesehen - nur in Zusammenarbeit mit einem oder mehreren Ländern bzw. einer Gemeinde unternommen.

Der Zusammenbruch der politischen Systeme im Osteuropa und die Vereinigung Deutschlands 1989/1990 brachten als Folgen für die Kulturpolitik neue Aufgabenbereiche des Bundes mit sich. So wurde – nach dem gerade erwähnten Art. 35 - zur Sicherung der ostdeutschen Kultur 1998 das „Programm Kultur in den neuen Ländern“ eingerichtet. Dieses sieht Investitionen im Kulturbereich zu je 50 % aus Bundesmitteln und Mitteln der Träger der Einrichtungen vor mit dem Ziel, die kulturelle Infrastruktur in den neuen Ländern zu stabilisieren. Der deutsche Einigungsprozess stellte auch die Notwendigkeit einer „Förderung der Einheit“ in den Vordergrund, ebenfalls nach demselben Art. 35. Auch der zunehmenden politischen Bedeutung der Hauptstadt Berlin soll ein nationales kulturelles Gewicht dieser Metropole entsprechen, was vor allem die finanzielle Hilfe des Bundes verlangt (s. dazu Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2002: 14-19).

Für Diskussionen über eine Erweiterung der Bundeskompetenzen in der Kulturpolitik sorgte 1998 die Berufung eines *Beauftragten der Bundesregierung für Angelegenheiten der Kultur und der Medien* (BKM) im Range eines Staatsministers¹⁴ genauso wie dessen Pläne zur Schaffung einer *Kulturstiftung des Bundes*, die im Januar 2002 mit Sitz in Halle an der Saale gegründet wurde. Die Einrichtung des BKM bedeutet nun die Existenz eines Ansprechpartners auf Bundesebene für Kultur. Nach der Ernennung des BKM am 27. Oktober 1998 berief auch der Bundestag einen Ausschuss für Kultur und Medien. Dies geschah am 13. November desselben Jahres. Die vorgesehene Aufgabe des neuen Ausschusses war, die Arbeit des BKM und die kulturpolitische Tätigkeit des Auswärtigen Amtes zu kontrollieren. Außerdem ist dieser Ausschuss für Beratungs- und Prüfungsarbeit in Bezug auf Gesetzesinitiativen und -änderungen zuständig sowie für die Verabschiedung des Kulturhaushaltes (s. dazu CE / EC 2003: D-7). Die im Juli 2003 ebenfalls vom Bundestag eingesetzte Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“ sollte bis Herbst 2005 einen Bericht zur Lage der Kultur und Empfehlungen für die Kulturpolitik erarbeiten und dem Bundestag vorlegen.¹⁵

Der BKM übernahm die bis zum Jahre 1998 vorhandenen kulturellen Zuständigkeiten des Bundesministeriums des Innern – wie die Unterstützung von Stiftungen, Verbänden und Festspielen, die Denkmalpflege und die kulturelle Filmförderung, um einige Beispiele zu nennen (s. Wiesand

¹⁴ Der *Beauftragte der Bundesregierung für Angelegenheiten der Kultur und der Medien* im Bundeskanzleramt wird seit Februar 1999 *Staatsminister beim Bundeskanzler für Angelegenheiten der Kultur und der Medien* genannt. Seit dem 22. November 2005 hat Bernd Neumann (CDU) dieses Amt inne.

¹⁵ Erst nach Redaktionsschluss dieser Arbeit (Juli 2007), haben wir erfahren, dass Nach vierjähriger Tätigkeit die Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“ ihren Schlussbericht dem Präsidenten des Deutschen Bundestages übergeben hat. Mit der Debatte im Deutschen Bundestag wurde am 13. Dezember 2007 die seit dreißig Jahren umfassendste Untersuchung des kulturellen Lebens in Deutschland der Öffentlichkeit vorgestellt. S. dazu: www.dbtg.eu/parlament/gremien/kommissionen/enqkult/index.html, vom Februar 2008. S. auch „Kulturpolitische Mitteilungen“ (Nr. 119, IV/2007: 4-5), herausgegeben von der Kulturpolitischen Gesellschaft.

2000: 263). Wichtige Aufgaben für das Kulturleben werden auch von anderen Bundesministerien wahrgenommen. So beschäftigt sich z.B. das Bundesministerium für Bildung und Forschung mit Angelegenheiten der Künstlerausbildung und der Forschung für Archäologie und Denkmalpflege, während das Justiz- und das Finanzministerium sich jeweils mit Fragen um das Urheberrecht und das Stiftungssteuerrecht beschäftigen (ebenda).

Infolge des Zeitgeistes in vielen Staaten und Kulturkreisen, der sich um einen Dialog zwischen den Kulturen bemüht, gewinnt in der letzten Zeit die internationale kulturelle Zusammenarbeit an Bedeutung. Die auswärtige Kulturpolitik Deutschlands ist ausschließliche Kompetenz des Bundes, sie ist ein wichtiges Instrument im Dienste der Verständigung unter den Völkern. In diesem Sinn ist die fusionierte und programmatisch neu positionierte Mittlerorganisation „Goethe-Institut Inter Nationes“ von großer Wichtigkeit. Außerdem muss man die verschiedenen Richtlinien und Maßnahmen der EU im Bereich der kulturellen Zusammenarbeit berücksichtigen. Viele dieser Aktionen betonen die multilaterale, für Europa sehr bedeutsam gewordene interregionale kulturelle bzw. kulturpolitische Kooperation (s. dazu CE / EC 2002: D-7 und D-8; zur Auswärtigen Kulturpolitik s. Klein 2005: 110-116). In dieser Hinsicht ist die Arbeit des Instituts für Auslandsbeziehungen (Stuttgart) sehr wichtig, ebenso diejenige der Deutschen UNESCO-Kommission.

Bei der auswärtigen Kulturpolitik geht es nicht um einen „Kulturexport“, sondern um einen vielseitigen „kulturellen Dialog“ mit den Partnerstaaten (Wiesand 2000: 265).

Nicht zu vergessen sind die immer wichtiger gewordenen Verbände – Deutschland ist ja auch das Land der Verbände und Vereine -, so ist der Deutsche Kulturrat (DKR) Dachorganisation von über 200 Bundesverbänden (ebenda; dazu Fuchs 1998: 251-260). Der DKR stellt sich allerdings nicht als „Dachverband“ dar, sondern als „Arbeitsgemeinschaft“.

Schließlich können wir behaupten, dass die geschichtliche Entwicklung und die verschiedenen Bestimmungen des GG in einem föderalen System ein „Großklima“ der kulturellen Autonomie und Vielfältigkeit geschaffen haben. Gleichgültig, ob wir mit dem Begriff „Kulturhoheit“ einverstanden sind oder nicht, erwecken die Leistungen von Bund, Ländern und Gemeinden im Kulturbereich hohes Ansehen. Jede dieser Ebenen nimmt eigenständige und unterschiedliche Funktionen wahr, so dass man die Bundesrepublik aus ihrem Selbstverständnis und aus ihrer täglichen staatlichen Praxis heraus als „Kulturstaat“ begreifen kann (s. Sauberzweig 2001: 173).

Mexiko.- Im Gegensatz zu anderen föderalen Staaten hat sich die Kulturpolitik in Mexiko darauf beschränkt, dass vor allem die Bundesregierung Unterstützung gewährt. Es gibt heute schon Anfänge einer Kulturpolitik auf der Ebene der Bundesstaaten und Gemeinden, und erste Ansätze eines Mäzenatentums von Unternehmern. Die Aktivitäten, bei denen andere Organisationen als die Bundesregierung die Schirmherrschaft übernehmen, sind auf dreierlei Hindernisse gestoßen: 1) Die Regierungen der Bundesstaaten und Gemeinden argumentieren zu Recht, dass die Mittel, die sie von der Bundesregierung bekommen, noch nicht einmal dafür ausreichen, die dringendsten sozialen Aufgaben zu erfüllen. 2) Die Unternehmer sind normalerweise vorsichtig, da es oft zweifelhaft ist, ob ihren Investitionen entsprechende Einnahmen entgegenstehen. Außerdem fehlt es noch an einigen Details in den gesetzlichen Vorschriften, um diese Ausgaben steuerwirksam absetzen zu können. 3) Schließlich herrscht in vielen Bereichen noch die Auffassung vor, dass die private Beteiligung an der Kulturförderung zu einer Privatisierung der Kultur führt. Dies ist jedoch nicht unbedingt richtig (Ochoa 2001: 95).¹⁶

Die kulturpolitische Arbeit wird in Mexiko als eine „zusammenfallende“ oder konkurrierende Zuständigkeit betrachtet, wo Bund, Gliedstaaten und Munizipien agieren, neben Privatpersonen und sozialen Einrichtungen. Die Zusammenarbeit zwischen Bundesregierung und Gliedstaaten funktioniert anscheinend immer besser, obwohl nach wie vor Verdoppelungen und Unstimmigkeiten bei der Arbeit zwischen den drei staatlichen Ebenen zu verzeichnen sind (s. Anhang A.3.2, A.3.4, A.3.5).

Im Unterschied zu Deutschland fällt in Mexiko die dominierende Rolle der kulturpolitischen Strukturen der Bundesregierung auf. Obwohl mir keine zuverlässige Angaben zur Verfügung stehen, die einen Überblick über die Geldausgaben der Kulturförderung der drei staatlichen Ebenen ermöglichen, geht man in Mexiko davon aus, dass die föderale Regierung im Vergleich zu den Gliedstaaten und Munizipien am meisten für Kultur ausgibt. Die größten und wichtigsten

¹⁶ In Mexiko ruft der Ausdruck „Privatisierung“ in einigen Bereichen und bei einigen politischen Akteuren sehr großes Misstrauen hervor und führt dazu, dass die Fahnen des Nationalismus geschwungen werden.

Kulturbehörden des Landes sind eben Bundesbehörden: der CONACULTA und das INBA. In der gleichen Art und Weise, wie sich das Leben in Mexiko durch die starke Zentralisierung kennzeichnet, ist das kulturelle Leben ebenfalls zentralisiert. Auch wenn sich diese Situation langsam verändert und etwa 406 kulturelle Festivals im ganzen Land verteilt jährlich stattfinden, konzentrieren sich die kulturellen und künstlerischen Veranstaltungen hauptsächlich in relativ wenigen Regionen bzw. Städten, wie etwa in Mexiko-Stadt, Xalapa, Guanajuato, Morelia oder Guadalajara.¹⁷

Die akademische und wissenschaftliche Arbeit konzentriert sich immer noch in der Bundeshauptstadt bzw. in ihrem Großraum. Nach Aussagen der Nationalen Universität (UNAM) promoviert die Hälfte der mexikanischen Doktoranden an dieser Institution, wo auch über die Hälfte der wissenschaftlichen Aufsätze geschrieben werden. Die kulturelle Arbeit der UNAM und des INBA findet in der Regel in der Bundeshauptstadt statt, trotz des „nationalen“ Charakters beider Institutionen.

Der Denkmalschutz und die auswärtige Kulturpolitik sind allein in den Händen der föderalen Behörden – INAH bzw. Ministerium des Äußeren, auf Spanisch *Secretaría de Relaciones Exteriores* (s. dazu www.sre.gob.mx). Wie wir schon gesehen haben, wird die Kulturarbeit des Bundes vom Art. 3 PV abgeleitet.

Der mexikanische Föderalismus ist nicht nach dem Dualsystem entworfen wie der deutsche, sondern nach dem Trennmodell. Jede staatliche Ebene verfügt daher mehr oder weniger über einen administrativen Unterbau in vielen politischen Feldern, was oft zu Verdoppelungen führt. Man kann nämlich eine fehlerhafte Kommunikation und Absprache zwischen den Behörden oft feststellen, auch im kulturpolitischen Bereich (s. Anhang A.3.5).

Da die Kulturförderung noch nicht in allen Gliedstaaten und Munizipien als eine Pflichtaufgabe angesehen wird, kann man ab und zu groteske Äußerungen vonseiten der Regierenden hören, wie bei jenem Gouverneur, der kurz nach seinem Amtsantritt auf die Frage einer Journalistin, warum er noch nicht den Posten der Kulturbeauftragten besetzt habe, antwortete, er habe noch nicht den entsprechenden Homosexuellen gefunden (selbstverständlich hat er sich ein bisschen derber ausgedrückt). Dies bedeutet, dass die Kulturpolitik immer noch vom persönlichen Geschmack bzw. von den persönlichen Interessen der Gouverneure oder der Bürgermeister abhängig ist, anstatt eine institutionalisierte Aufgabe der Regierung zu sein. Ein trauriges Beispiel ist auch das Bundesland Puebla, wo die Landesregierung vor einigen Jahren ein Symphonieorchester gegründet hat. Da aber der jetzige Gouverneur sich mit seinem Vorgänger gestritten hat, ist die Kontinuität vieler schon laufender Projekte in Gefahr, unter anderen auch das Orchester – trotz Wahlkampfversprechens. Beide Politiker gehören der gleichen Partei an.

Die Bundesstaaten entwickeln ihre eigene Kulturpolitik innerhalb der Behörden, die direkt vom Gouverneur abhängig sind. Fast immer gibt es hier „Institute“, obwohl einige Bundesstaaten sich für die Bildung eines lokalen Kulturrates entschieden haben. Dies ist zum Beispiel in Chiapas, Nuevo León und Querétaro der Fall, nach dem Vorbild des CONACULTA. Jalisco und Puebla verlegen ihre Kulturpolitik in ein „Ministerium“, und in Sinaloa gibt es ein „Direktorium zur Erforschung und Verbreitung der regionalen Kultur“. Alle Gliedstaaten leisten also Kulturarbeit, oft in Zusammenhang mit der Förderung des Tourismus. Dabei sind die Leistungen sehr unterschiedlich, je nach Finanzkraft, nach konjunkturellen Interessen der Regierenden oder nach Tradition. So sind z.B. die besten Musikhochschulen gewöhnlich in Mittelmexiko zu finden (Xalapa, Mexiko-Stadt, Guadalajara), im Süden dagegen gibt es so gut wie nichts, und im Norden – wo es übrigens viel Geld zur Verfügung stünde – fängt man langsam an, Musikhochschulen einzurichten.

Die Munizipien haben laut Art. 115 PV breite Kompetenzen für kulturpolitische Maßnahmen, oft fehlt ihnen aber qualifiziertes Personal für die Kulturämter, das Geld dafür oder sie verwenden es für andere Zwecke. Einige Städte mit einer gewissen kulturellen Tradition, wie Xalapa, Oaxaca oder San Cristóbal de las Casas weisen ein lebendigeres kulturelles Leben auf als sogar reichere Munizipien wie

¹⁷ Information über die zahlreichen Festspiele in Mexiko ist unter www.sic.conaculta.gob.mx zu lesen. Einige dieser Festspiele, die eine sehr breite Palette von Aktivitäten umfassen und viele Interessen decken, sind: Kindertheater (Ciudad Juárez), Musik aller Art (Bundesland Veracruz), internationales Kunstfestival (Mérida), Klaviermusik (Mexiko-Stadt), Barockmusik (San Cristóbal de las Casas), regionale Tanz- und Musikgruppen (Oaxaca), Orgelmusik (Morelia) usw.

Monterrey. Leider ist die Quellenlage der Finanzierung der kommunalen Kulturförderung in Mexiko sehr lückenhaft und nicht brauchbar, um darüber genauere Aussagen machen zu können.

Ein großes Hindernis für die Arbeit der Municipien, nicht nur im Bezug auf die Kulturpolitik, ist einerseits die sehr kurze Amtszeit der Stadtverwalter (drei Jahre) und andererseits die Sitte, alle drei Jahre die wichtigen Posten der Verwaltung neu zu besetzen, so dass wichtige Erfahrung verloren geht bzw. nur sehr wenige Leute Erfahrung sammeln können. Dieser Aspekt der politischen Kultur des Landes spiegelt sich auf allen staatlichen Ebenen wider und verursacht einen Abbruch in der Kontinuität der kulturpolitischen Arbeit und ständige Improvisation, geschweige denn, dass er auch die Korruption vorantreibt, da viele Angestellte nach drei bzw. sechs Jahren wieder Arbeitslose sein werden, und sie wissen es.

Leider leisten die Spitzenverbände auf kommunaler Ebene – die sonst eine hervorragende Arbeit vollbringen – keine spezifisch kulturpolitische Arbeit, welche den Municipien zugute käme.¹⁸ Eine Wende ist aber in diesem Sinne zu erwarten, denn die Konferenz der Gouverneure – die CONAGO – hat bereits einen Kulturausschuss ins Leben gerufen, um die Kulturpolitik unter föderalen Voraussetzungen zu bewerten, was für andere Verbände als Vorbild dienen könnte.

5.3 Gesetzliche Förderungsmaßnahmen für Investitionen des privaten Sektors

Deutschland. – Eine indirekte Förderung der Kunst und der Kultur von Seite des deutschen Staates in Form beispielsweise von Steuererleichterungen befindet sich nicht in einem eigenständigen Gesetz, sondern in einer Vielzahl von Regelungen in den Fachgesetzen.¹⁹ Im Alltagsleben bekommen die Bürger bestimmte Förderungsmaßnahmen für kulturelle Produkte zu spüren, denn man bezahlt z.B. für Bücher eine Mehrwertsteuer von sieben statt von 19 %. Ebenso sind unter bestimmten Voraussetzungen öffentliche Kulturbetriebe und gemeinnützige Theateraufführungen von der Umsatz- und Körperschaftssteuer befreit. Das Gesetz zur steuerlichen Förderung von Stiftungen sieht Anreize zur Gründung von Stiftungen und für Zuwendungen an sie vor.

Auch wenn es private Kunstsammlungen und Stiftungen gibt, ist ihre Bedeutung in der deutschen Kulturlandschaft „randständig“. Anders als in den angelsächsischen Ländern ist der Anteil der privaten Kunst- und Kulturförderung hierzulande marginal.²⁰

Mexiko. – Steuererleichterungen für Privatsponsoren im Feld der Kulturförderung gehören noch nicht zum mexikanischen Alltag. Es gibt zwar die Möglichkeit, Steuern abzusetzen, wenn eine Firma oder eine Privatperson kulturelle bzw. künstlerische Förderarbeit leistet, aber viele Privatsponsoren bevorzugen „kulturelle Leuchttürme“, die in der Regel vielleicht viel Prestige mit sich bringen, für das Kulturleben jedoch von geringerer Bedeutung sind. Nur sehr große Unternehmer unterstützen gelegentlich Kulturprojekte, wie VW, Bimbo, Telmex, Banamex usw.

Andererseits gibt es aber in vielen Städten immer mehr private Stiftungen und Fonds, welche für die Kulturförderung Gelder bereitstellen, wie etwa: Fomento Cultural Banamex, Fundación Amparo (Puebla), Fundación American Express, Fundación Alica de Nayarit, Fundación Herdez, Fundación Junípero Serra, Fundación Max Aub, Fundación Cultural Televisa, Fundación Cultural Pascual, Fomento de las Artes de Jalisco u.v.a.m. (s. www.ecultura.gob.mx).

Auch wenn die private Kulturförderung noch nicht richtig entwickelt ist, findet man immer mehr private kulturelle Trägerschaft, wie bei Museen, Kunstgalerien, Tier- und botanischen Gärten usw. (vgl. INEGI 2005: 48).

Der mexikanische Staat hat die Exporte im kulturellen Sektor, vor allem den Export von audiovisuellen Produkten nicht geschützt, wie dies in den Vereinigten Staaten oder in Spanien der Fall ist. Daher gibt es eine zunehmende Zuwanderung der Hersteller von Produkten in spanischer Sprache, zum Beispiel bei der Plattenherstellung, in diesen beiden Ländern. Zudem fehlt ein Programm auf Landesebene im Bereich Kultur, um der Globalisierung vorteilhaft zu begegnen (s. dazu Berman / Jiménez 2006: 38).

¹⁸ Vgl. www.ammac.org.mx und www.aalmac.org.mx (Stand: Februar 2006).

¹⁹ Folgende Informationen nach CE / EC 2002: D-18.

²⁰ Schmidt 2005; vgl. unser 4. Kapitel: 4.2.2.1; s.a. 4.2.3; über die Kulturwirtschaftsförderung in Deutschland, wie z.B. in der Filmindustrie, s. CE / EC 2003, Kap. 5.

5.4 Entscheidungsfindung, Zielsetzung und Grundsätze der Kulturpolitik

Deutschland.- Die kulturpolitische Eigenständigkeit der Länder und Gemeinden bringt mit sich, dass Zielsetzungen, Umfang und Schwerpunkte von Land zu Land und von Kommune zu Kommune sehr unterschiedlich sein können. Im deutschen kooperativen Kulturföderalismus gibt es selbstverständlich viele Gremien. Verbindliche Absprachen in Form von Gremienbeschlüssen oder bindenden Empfehlungen sind jedoch im Kulturbereich äußerst selten: Die Länder nehmen ihre „Kulturhoheit“ sehr ernst. Aber die Bühne der KMK bietet die Gelegenheit des Erfahrungsaustausches und, bis zu einem gewissen Grade, einer freiwilligen Selbstkoordinierung (s. CE / EC 2002: D-7).

Die Spitzenverbände auf der kommunalen Ebene (Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Deutscher Landkreistag) führen auch kulturpolitische Besprechungen von Themen überregionaler Bedeutung, deren Ergebnisse dann als Empfehlungen an die Gemeinden weitergegeben werden. Kulturpolitische Fragen werden zwischen den Ländern und den Gemeinden unterschiedlich erörtert und geklärt. Wichtig sind dabei sowohl die Gespräche zwischen dem jeweiligen Kultusministerium und einzelnen Kommunen als auch zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und dem Ministerium, je nachdem, wie weit das Thema die Landesebene betrifft. Um die Kulturarbeit auf überregionaler Ebene zu erleichtern, wird in einigen Ländern die Selbstorganisation der Kommunen im Bereich der Kulturpolitik gesucht, während in anderen Ländern regionale Kulturkonferenzen stattfinden. Die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen, d.h. die Bereitschaft zur Abstimmung von Zielen und Mitteln – sowieso ein wichtiges Merkmal des deutschen kooperativen Kulturföderalismus - wird in Zeiten der Einschränkungen von Ressourcen mit zunehmender Intensität gesucht (CE / EC 2002: D-7).

Die deutsche Kulturpolitik funktioniert hauptsächlich nach fünf Prinzipien, von denen zumindest vier geschichtlich schon in den kulturpolitischen Akteuren tief verankert und vom GG verfassungsrechtlich bestätigt sind. Die ersten drei Prinzipien sind die Dezentralität, die Subsidiarität und die Pluralität.²¹ Wir haben bereits erwähnt, dass auf dem Gebiet der Kulturpolitik sich die Handlungsebenen zueinander ergänzen, so dass gemeinsame Trägerschaften von Kultureinrichtungen und -aktivitäten ein ganz normales Phänomen der deutschen Landschaft sind. Die Subsidiarität gilt in Deutschland zugunsten einer originären Kulturkompetenz der Gemeinden: „...Was im jeweiligen Kulturbereich besser und wirksamer durch eine Kulturtätigkeit der Gemeinden an Kultur erhalten und gepflegt, geschützt und gefördert werden kann, hat die Vermutung für sich zum eigenständigen Verfassungsauftrag der Gemeinden zu gehören, ebenso wie entsprechend zu dem der Länder gegenüber dem Bunde“ (Maihofer 1983: 987). Das gilt aber gleichfalls umgekehrt: jede Kompetenz der politischen Ebenen muss der Sache der Kultur förderlich und darf ihr nicht hinderlich sein (ebenda).

Bei näherem Hinsehen ist es interessant zu beobachten, dass neben den drei oben genannten Prinzipien auch das Wettbewerbsprinzip für das kulturelle Leben von großer Bedeutung ist. Kulturveranstaltungen, Künstler, Kultureinrichtungen, Kulturvermittler, Städte und Länder wetteifern zwar nach dem Impuls der Konkurrenz, werden jedoch „...gebändigt durch den kulturpolitischen Willen zum kooperativen Kulturföderalismus“.

Abgeleitet aus dem oben bereits erwähnten Art. 5 Abs. 3 GG ist für die Kulturpolitik ein weiteres Prinzip von großer Wichtigkeit: die Rede ist hierbei vom Prinzip der „Regierungsferne“ bei einer gleichzeitig hohen Gewährleistungs- und Finanzierungsverantwortung von Seite des Staates. Der Art. 5 begründet die Auffassung Deutschlands als „Kulturstaat“, so dass die „Regierungsferne“ – staatliche Unterstützung unter Beachtung der künstlerischen Selbstbestimmung - als ein „Kulturstaatsprinzip“ zu verstehen ist. Deswegen tragen Städte und Länder in der Bundesrepublik einen Großteil der kulturellen Infrastruktur. Es ist allerdings in den letzten Jahren eine größere Offenheit für Modelle einer öffentlich-privaten Partnerschaft festzustellen, genauso wie die Bereitschaft zur Überführung von Einrichtungen in private Rechtsformen. Grund dafür ist die Suche nach einer „Entstaatlichung“ und nach einem effektiveren Kulturmanagement, es ist aber auch ein Spiegel der Debatte über die Föderalismusreform, über die „Entflechtung“ von Zuständigkeiten. Auch die deutsche Kulturpolitik leidet unter den finanziellen Problemen von Ländern und Kommunen, deswegen würden viele kulturpolitische Akteure den Bund als Mitfinanzierer gerne sehen, vor allem wenn es um die so genannten „kulturellen Leuchttürme“ geht. Das ist übrigens schon der Fall in den neuen Ländern. Aus

²¹ Wir schreiben dies und das Folgende nach CE / EC 2002: D-9.

dem von vielen ersuchten stärkeren kulturpolitischen Engagement des Bundes leitet dieser mit Vorliebe immer mehr Verpflichtungen, Kompetenzen und Mitspracherechte auf nationaler Ebene ab. Natürlich werden diese Bestrebungen von einem Teil der Länder unter Berufung auf ihre „Kulturhoheit“ energisch bestritten.

Die kulturpolitischen Ziele in Deutschland stimmen, wie bereits besprochen, mit den Empfehlungen des Europarats überein. Darüber hinaus wird als eine der Hauptaufgaben der deutschen Kulturpolitik erachtet, „...möglichst vielen Menschen den Zugang zu Ereignissen der Kunst und Kultur zu ermöglichen“; dies hat zu bedeuten, dass die kulturpolitische Tätigkeit der politischen Ebenen das Ziel haben soll, die Voraussetzungen für eine freie und ungeteilte Teilhabe und Teilnahme am kulturellen Leben für alle Bürger zu eröffnen (CE / EC 2002: D-10; s. a. D-29).

Mexiko.- In Mexiko hat der Nationale Rat für Kultur und Künste – CONACULTA - seit einigen Jahren versucht, einen Gesetzentwurf von der Legislative verabschieden zu lassen, bisher aber ohne Erfolg. Der Gesetzentwurf heißt *Ley General de Cultura*, zu Deutsch „Allgemeines Kulturgesetz“ und wird als wichtiges Ziel der kulturpolitischen Arbeit der Bundesregierung betrachtet, um auf nationaler Ebene die Kulturförderung besser koordinieren zu können. Die Bundesregierung orientiert ihre kulturpolitische Arbeit an dem „Nationalen Kulturplan 2001-2006“ (*Plan Nacional de Cultura*). Außer der Verabschiedung des Kulturgesetzes ist ein weiteres Anliegen dieses Dokuments eine Abänderung der politischen Verfassung, damit der Nationale Rat in seinem juristischen Charakter bekräftigt wird, denn er ist, im Gegensatz zu anderen Kultureinrichtungen des Landes wie das Nationale Institut der Schönen Künste, nicht per Gesetz entstanden, sondern lediglich durch einen Erlass der Exekutive. Das bedeutet, dass der Rat genauso schnell aufgelöst werden könnte wie er entstanden ist, während beispielsweise das Institut nur vom Kongress beseitigt werden könnte, eine Prozedur, die erheblich schwerer ist. Daraus ergibt sich, dass der rechtliche Rang des oben als Beispiel erwähnten Institutes höher ist als derjenige des Rates (dazu Fonseca 2002: 8).

Die von der Bundesregierung durchgeführte Kulturarbeit funktioniert nach folgenden Prinzipien, die im Kulturplan aufgestellt werden (s. auch die Präambel der *Iniciativa*):

1. Der mexikanischen Bevölkerung soll die Teilnahme an kulturellen Veranstaltungen ermöglicht werden.
2. Bildung und Wissenschaft sollen als wesentliche Mittel der Kulturförderung und -schöpfung anerkannt werden, sodass es eine ständige, koordinierte und wirksame Beziehung Kultur – Bildung – Wissenschaft geben soll.
3. Aufbewahrung der kulturellen Identität;
4. Gewährleistung der Freiheit in der Wissenschaft, Kunst, Kritik und sonstigen kulturellen Tätigkeiten, was eine vergleichbare Bestimmung zum Art. 5 GG ist, in Mexiko aber nicht bzw. noch nicht in der PV verankert ist.
5. Förderung der sozialen Partizipation im Bereich der Kulturarbeit.

Der mexikanische Trennföderalismus versucht seit einigen Jahren eine engere und aktivere Zusammenarbeit zu erreichen. Da es verboten ist, dass die Gliedstaaten untereinander Verträge und Abkommen unterzeichnen, steht noch ein langer Weg bevor. Es ist aber anscheinend zu erwarten, dass man bald diesem Missstand ein Ende bereitet. Dies könnte der Kulturpolitik der Gliedstaaten neue Aktionsfelder und Entwicklungsmöglichkeiten öffnen. Bisher sind im kulturpolitischen Bereich verbindliche Absprachen in Form von Gremienbeschlüssen nur zwischen der föderalen und den gliedstaatlichen Regierungen möglich, z.B. im Rahmen der *Reunión Nacional de Cultura* („Nationale Versammlung der Kultur“), von der noch die Rede sein wird.

Der Bund beansprucht nach wie vor die Leitlinien der nationalen Kulturpolitik zu bestimmen (s. Anhang A.3.2), und da sie den mächtigen CONACULTA unterhält, ist sie ja in der Lage, das zu verwirklichen. Je nach Finanzkraft (wie in den Bundesstaaten Jalisco oder Querétaro), nach parteipolitischen Gegebenheiten (im Bundesdistrikt) oder nach kultureller Bedeutung (in Veracruz oder Oaxaca) sind die Gliedstaaten mehr oder weniger imstande, im Feld der Kulturpolitik eigenständig und für die Entscheidungsfindung selbst verantwortlich zu sein.

Private Trägerschaft wird immer wichtiger, obwohl man sehr weit davon entfernt ist, wie in den Vereinigten Staaten von Amerika die Privatunternehmer dazu zu bewegen, die Kultur zu fördern und davon steuerlich zu profitieren. Private Trägerschaft liegt in Mexiko vor allem in den Händen von Stiftungen und von einigen Privatuniversitäten. So beispielsweise die *Fundación Amparo* und die *Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla*, welche Museen und andere

Kultureinrichtungen bzw. -veranstaltungen unterhalten und fördern. Ähnliches findet man mittlerweile in etlichen Bundesländern und Städten.

Neue Modelle der Kulturträgerschaft werden hie und da ausprobiert. So das Konservatorium für Musik in Querétaro, das von der Landesregierung, der Kirche und Privatsponsoren Geldmittel erhält und sich durch eine rege Arbeit auszeichnet. Auch die internationalen Musikfestspiele in Morelia weisen ein interessantes Modell auf: die Gelder werden von den drei Regierungsebenen bereitgestellt, die Organisation und Durchführung wird vom Privatsektor übernommen (s. dazu Anhang A.3.1).

Was allerdings immer wichtiger und bedeutender wird, ist die kulturelle und künstlerische Tätigkeit von Privatpersonen und -gruppen, welche sich zwar nicht durch ihre Finanzkraft oder Geldvermögen auszeichnen, die jedoch eine aktive Rolle übernehmen. So werden überall z.B. Chöre, Ensembles, Musik- und Kunstschulen gegründet. Sie leiden in der Regel unter Geldmangel und ihre Mitarbeiter engagieren sich oft ehrenamtlich, ihre Bedeutung nimmt aber ständig zu. Mancher Experte der Kulturpolitik sieht in ihrer Aktivität einen Schlüssel zu einem künftigen freien Kulturleben, denn sie können ohne Regierungshilfe arbeiten. Dies sei eine Garantie der „Regierungsferne“ in der Kulturarbeit (so Antonio Durán, s. Anhang A.37). Sie bilden allmählich die Grundlage eines „Dritten Sektors“ der Kulturpolitik, d.h. der *Non-Governmental-Organisationen*.²²

5.5 Die Struktur der kulturpolitischen Systeme

Deutschland.- Die freie, offene und vielfältige deutsche kulturelle Landschaft wird im Ausland sehr bewundert, genauso wie das deutsche öffentliche kulturpolitische System (dazu Boothroyd 2002: 160). So ein staatliches und gesellschaftliches Engagement im Kulturbereich ist in manchen Staaten unbekannt und kann „sogar irritierend“ wirken (so Klaus W. Wippermann²³). Die politische und fachliche Verantwortung wird in diesem System einerseits von den gesetzgebenden beziehungsweise von den Selbstverwaltungsgremien wie Parlamenten, Ratsversammlungen und ihren Kulturausschüssen, andererseits von den Regierungen und von den Verwaltungen, wie Kulturministerien oder Kulturdezernaten, getragen. Die Struktur der Fachministerien und Dezernate ist nicht einheitlich und häufig werden verschiedene Ressortaufgaben gebündelt.

Alle drei staatlichen Ebenen verfügen über einen breiten kulturpolitischen Spielraum innerhalb ihrer jeweiligen Kompetenzrahmen, was ihnen weitgehende Gestaltungsfreiheit bezüglich der Art, des Umfangs, der Schwerpunkte, der Zielsetzung und der Feststellung von Prioritäten der Kulturtätigkeit ermöglicht (siehe Tabelle 1). Wie wir bereits mehrmals in der vorliegenden Arbeit erwähnt haben, wird die deutsche öffentliche Kulturarbeit durch den so genannten „kooperativen Kulturföderalismus“ gekennzeichnet. Schon 1964 definierte Ischreyt diesen Begriff als ein Schlagwort, das einerseits auf den föderalistischen Aufbau der Bundesrepublik und andererseits auf die durch die „Kulturhoheit“ der Länder bezeichneten Hauptaufgaben der Länder abzielt. Der Kulturföderalismus – sagte Ischreyt hierzu – sei auch eine „Sicherung“ gegenüber bösen politischen Entwicklungen, die in Deutschland „in schlechter Erinnerung geblieben“ sind, aber auch „...gegenüber der Versuchung zur Steuerung der Kultur durch eine zwangsläufig zentralistisch agierende Bundesbürokratie, denn sie würde einer solchen Versuchung sicher nicht widerstehen (so der damalige SPD-Abgeordnete Lohmar, zit. bei Ischreyt 1964: 293-294). Der Kulturföderalismus ist demzufolge ein Garant gegen einen Machtmissbrauch durch eine zentrale Staatsgewalt. Die Aufspaltung der kulturpolitischen Instanzen in der Organisation, Finanzierung und Überwachung sichert auf einer Seite die Grundlagen einer pluralistischen Struktur, weil die Gemeinden, die Städten, die Länder und der Bund zur Zusammenarbeit sozusagen „gezwungen“ werden und mit Rücksicht aufeinander agieren müssen. Auf der anderen Seite wird diese Organisation jedoch recht schwerfällig. Im Kulturföderalismus spiegelt sich also eine pluralistische Konzeption wider, sie wäre in einem totalitären Staat unmöglich. Als Ordnungsprinzip bedarf er der Verantwortung und der Mündigkeit aller Beteiligten. Außerdem charakterisiert sich der deutsche kooperative Kulturföderalismus durch ein gegenseitiges Vertrauen

²² Unter dem Begriff des 1. Sektors versteht man das staatliche Handeln; dieser Sektor setzt Rahmenbedingungen und ist Kulturträger oder -förderer. Der 2. Sektor ist die Wirtschaft, er handelt unter den vom Staat festgesetzten Rahmenbedingungen der Kulturpolitik aber kann diese auch verändern. Der 3. Sektor schließlich besteht aus dem Bereich der *Non-Governmental-Organisations*. Er heißt „dritter Sektor“ weil er zwischen Staat und Wirtschaft ist. S. dazu unser Kapitel 6 (6.2) und eingehend Klein 2005: 99, mit Literaturangaben.

²³ Im Editorial zum Heft B12/2003 „Aus Politik und Zeitgeschichte“ (Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“), Bonn, 17. März 2003.

und durch das Bewusstsein, eine gemeinsame nationale Aufgabe meistern zu müssen. Die Entstehung und das Festhalten am Kulturföderalismus werden aber gerade durch Misstrauen begründet, was historisch verständlich ist (Ischreyt 1964: 294-295).

Wichtig für die Entwicklung des deutschen Kulturföderalismus ist der geschichtliche Umstand, dass es in Deutschland nie eine zentrale Metropole gegeben hat, welche mit der Stellung und Rolle von Kulturhauptstädten wie London für England, Mexiko Stadt für Mexiko, New York für die Vereinigten Staaten oder Paris für Frankreich vergleichbar wäre.²⁴ In den Ländern haben sich im Laufe der Geschichte kleine und große Kultur- und Wissenschaftszentren entwickelt, sogar in kleinen Städten und Dörfern – man denke nur an die unzähligen Klöster. Diese Umstände sind nicht neu, sie kennzeichnen nicht allein die föderale Ordnung nach 1945, denn man kann dies auf die Zeit zurückführen, als Deutschland kein einheitlicher Staat war, sondern ein aus vielen Territorien bestehendes Gebilde. Dabei hatten alle Höfe den Ehrgeiz, die jeweilige Residenz zum Kulturzentrum emporzuheben. Die Städte und Gemeinden förderten auch eifrig Kunst und Wissenschaft. Diese Art „verteilte Vielfalt“ lässt sich bis heute als prägendes Kennzeichen Deutschlands bezeichnen. Man könnte sogar behaupten, dass dieses dezentrale Kulturleben von vielen anderen Staaten beneidet wird (Zehetmair 2002: 88). Nicht einmal der Denkmalschutz ist zentralisiert!²⁵ Wichtige Institutionen, wie beispielsweise die Deutsche Bibliothek – mit Standorten in Frankfurt / M., Leipzig und Berlin -, das Bundesarchiv – mit der Hauptdienststelle in Koblenz -, Orchester aller Art – mit Köln als der Stadt mit den meisten Barockorchestern in der ganzen Welt, darüber hinaus wichtige Symphonieorchester in Berlin, München, Bamberg, Freiburg, Leipzig u.a. -, Akademien der Wissenschaften – in Berlin, Darmstadt, Düsseldorf, Göttingen, Halle, Heidelberg, Leipzig, Mainz und München - und die bedeutendsten Museen – Berlin, Hildesheim, Köln, München, Nürnberg und Stuttgart - lassen uns leicht erkennen, dass es in Deutschland, ganz zerstreut, überall im Bundesgebiet viele Kulturzentren gibt. Wir finden hierzulande also keine kulturelle „Provinz“, wo man viele Kilometer weit fahren muss, um an guten, wertvollen Kulturereignissen teilnehmen zu dürfen.

Nach dem Besagten besitzt der deutsche Kulturföderalismus einen Aufbau von unten nach oben mit dem Leitbild der Einheit in der Vielfalt. Deutschland als Kulturstaat wäre ohne den Föderalismus nicht zu begreifen: „Der Föderalismus ist deutsches Schicksal“, schreibt Hertel (2001: 166). Es gibt zwar viele notwendige Korrekturen vorzunehmen, wie wir am Schluss dieses Kapitels noch sehen werden, aber der kooperative Kulturföderalismus, nach dem jede politische Ebene spezifische und eigenständige Aufgaben im Interesse des Ganzen und durch komplementäre Beziehungen mit den anderen Ebenen erfüllt, hat sich im Allgemeinen bewährt (Saubertzweig 2001: 173; Heinrichs / Klein 1996: 143).

Nicht nur die Kulturförderung von Seite der Regierungen spielt eine wichtige Rolle in Deutschland, eine äußerst umfangreiche und vielfältige Kulturarbeit wird von Institutionen der Wirtschaft, der Kirchen, der Gewerkschaften, von zahlreichen Verbänden und Vereinen, von bürgerschaftlichen Organisationen und von Privaten übernommen. Nicht zu vergessen sind die öffentlichen und privaten Rundfunk- und Fernsehanstalten und die kommerziell vermittelten Kulturaktivitäten. Dieses gesellschaftliche Engagement im Kulturbereich bildet ein wahres Netzwerk im intermediären Bereich, es erweitert und bereichert das deutsche Kulturleben, ist ein unentbehrlicher komplementärer Sektor zur staatlichen Kulturpolitik und wird als Garant des Pluralismus der Kulturträger zu einem Strukturelement des deutschen Kulturverfassungsrechts.

²⁴ Dies und das Folgende nach: Societäts – Verlag 1996: 482-483. S.a. Hertel 2001: 156, sowie Boothroyd 2002: 159.

²⁵ Ausführlich dazu der Beitrag von Jörg Haspel „Entflechten oder Vernetzen? Zum Denkmalengagement der öffentlichen Hände in Deutschland“. In: Rübke / Wagner (Hrsg.) 2002: 215-225.

- Ebenen der öffentlichen Kulturpolitik (Strukturen und Kompetenzen)¹⁾
-
- Gremien/ Institutionen und Verfahren der Selbst-koordination
-
- Gemeinsame Institutionen und kooperative Arrangements
-
- Intermediäre: Organisationen der Kultur- förderungs- vermittlung und- beratung Einrichtungen der Selbst- organisation der Künstler und Kulturszene

Kompetenz und Organisationsstruktur öffentlicher Kulturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland

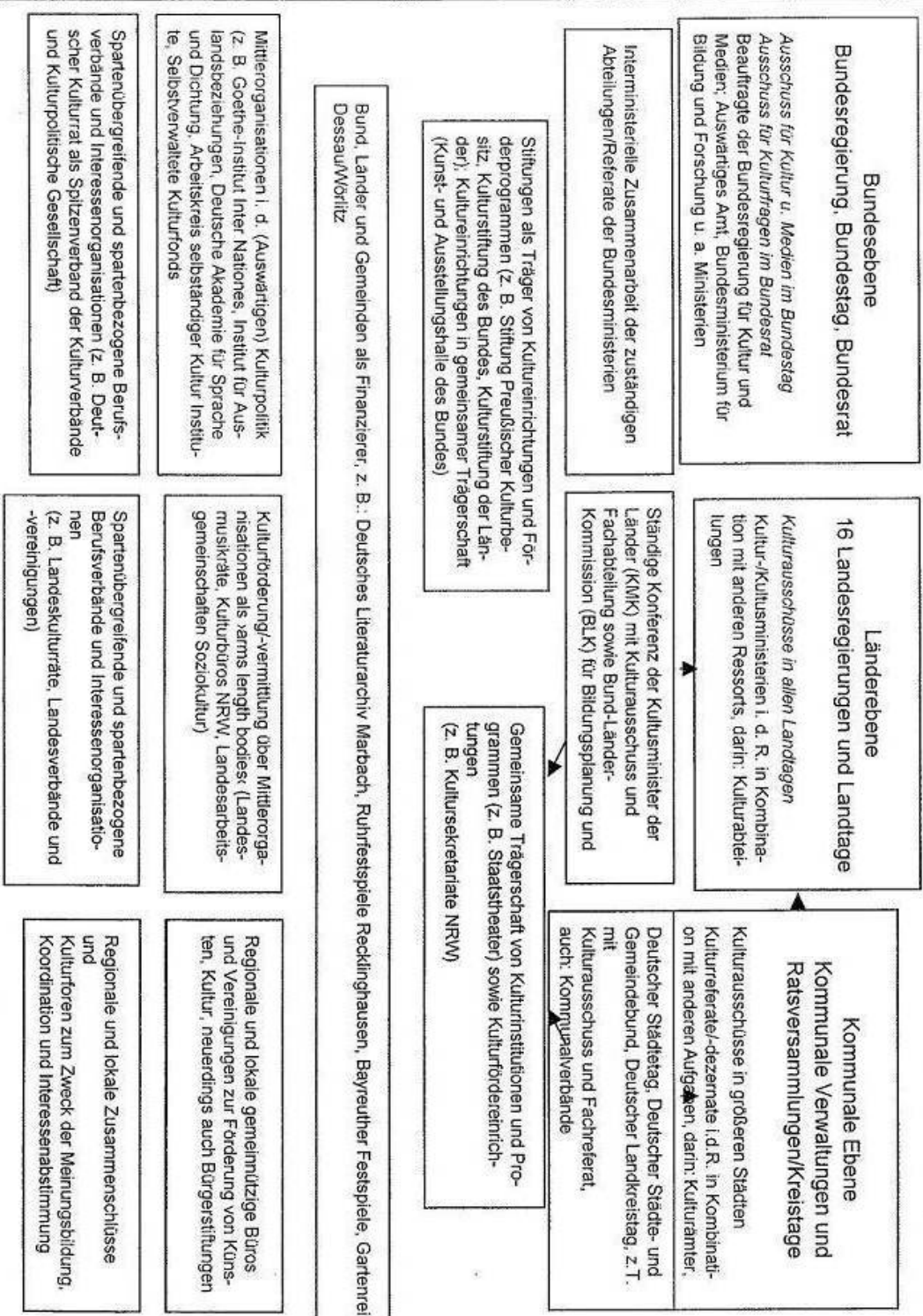


Tabelle 1
Quelle: CE/EC 2002: 5

1) Nach dem Grundgesetz sind die Kommunen Teil der Länder. Sie haben außerdem das grundgesetzlich verbriehte Recht (Art. 28 Abs. 2 GG), die örtlichen Belange in eigener Verantwortung zu regeln, also auch über die kulturellen Angelegenheiten der lokalen Gemeinschaft freiwillig und autonom zu entscheiden.

2) Der Begriff der Intermediarität ist hier sehr weit gefasst, weil das Spektrum der privat-rechtlichen Organisationen, die öffentlicher Kultureinrichtungen tragen, Kulturprogramme durchführen oder Kulturmittel verteilen, sehr heterogen ist und jeweils eine unterschiedliche Nähe/Ferne vom Staat aufweisen.

Organisationen und von Privaten übernommen. Nicht zu vergessen sind die öffentlichen und privaten Rundfunk- und Fernsehanstalten und die kommerziell vermittelten Kulturaktivitäten. Dieses gesellschaftliche Engagement im Kulturbereich bildet ein wahres Netzwerk im intermediären Bereich, es erweitert und bereichert das deutsche Kulturleben, ist ein unentbehrlicher komplementärer Sektor zur staatlichen Kulturpolitik und wird als Garant des Pluralismus der Kulturträger zu einem Strukturelement des deutschen Kulturverfassungsrechts.

Zwischen den staatlichen und den nicht-staatlichen Kulturförderung existiert in der Regel keine organisierte Kooperation bzw. keine Abstimmung. Es gibt jedoch auf Bundes-, Länder- und Kommunalebene immer mehr Beispiele von Kultur fördernder Zusammenarbeit (CE / EC 2002: D-6, D-7).

Man kann feststellen, dass sich die Struktur des deutschen kulturpolitischen Systems auf drei Säulen stützt: erstens ist der privatwirtschaftliche Kulturbetrieb zu nennen, zweitens der staatliche bzw. kommunale Bereich mit den öffentlich getragenen Einrichtungen und Maßnahmen und schließlich der freigemeinnützige, intermediäre Bereich der „Non - Profit - Organisationen“, Stiftungen, Verbände usw. (s. CE / EC 2003: D-16). Für die Kulturwirtschaft gibt es eigentlich keine besonderen gesetzlichen Regelungen und keine staatliche Förderung, die sie von anderen Sektoren der Wirtschaft sich unterscheiden ließe, sieht man von bestimmten Begünstigungen in Bezug auf den Umsatzsteuersatz für einige Produkte ab.

Zur Organisationsstruktur der deutschen Kulturpolitik s. Tabelle 1.

Mexiko.- Was die Struktur des mexikanischen kulturpolitischen Systems anbelangt, waren das INBA und das INAH bis zum Jahre 1988 der *Subsecretaría de Cultura*, d.h. dem Vizeministerium der Kultur innerhalb der SEP, zugeteilt. Im Dezember des gleichen Jahres wurde nämlich durch einen Erlass des Präsidenten Carlos Salinas der Nationale Rat für Kultur und Künste, der CONACULTA, gegründet. Dieser Rat löste das Vizeministerium ab und fungiert seitdem als das größte Kulturamt des Landes. Er wurde gedacht als Koordinator der staatlichen Kulturpolitik. 1993 wurde das *Sistema Nacional de Creadores de Arte* (das Nationale System der Kunsturheber) ins Leben gerufen, um folgende Kunstbereiche zu unterstützen und zu fördern: Literatur, Bildendenkünste, Choreographie, Dramaturgie, (musikalische) Komposition, Baukunst und Regie.

Seit seinem Gründungsjahr ist der CONACULTA zum wichtigsten Förderer und Koordinator der Kulturpolitik der Bundesregierung geworden, denn er verfügt über die breitesten Kompetenzen und Funktionen der Kulturtätigkeit. Die Bundesregierung versuchte mit der Schaffung des Rates, der Kulturpolitik des Bundes Einheit und Zusammenhang zu gewähren. Seine Funktion besteht darin, die nationale Kulturpolitik zu führen, die kulturpolitisch agierenden Bundesinstanzen zu koordinieren und die Kultur zu fördern (s. *Iniciativa*: Präambel).

Laut Gründungsdekret sind die Befugnisse des CONACULTA die folgenden, unter anderen:

- 1) die Kunst- und Kulturförderung;
- 2) die Koordinierung der Kulturförderungsmaßnahmen der staatlichen Behörden;
- 3) die Organisation der künstlerischen Bildung, der öffentlichen Bibliotheken, Museen, Ausstellungen und anderen kulturellen Veranstaltungen;
- 4) das Aufstellen „kultureller Kriterien“ (sic!) für die Filmindustrie, den Rundfunk und das Fernsehen sowie für das Verlagswesen²⁶;
- 5) die Förderung kultureller und künstlerischer Beziehungen zu anderen Staaten der Welt, in Zusammenarbeit mit dem Außenministerium;
- 6) das Planen, Organisieren und Koordinieren der in Bezug auf die indianischen Kulturen und auf die indianischen Sprachen sowie auf die Förderung der Volkskünste und -traditionen notwendigen Tätigkeiten.²⁷

Im Gegensatz zu den deutschen Ministerien, die ein Großteil ihrer Arbeit bei der Vorbereitung von Gesetzentwürfen investieren, sind die mexikanischen Ministerien und der CONACULTA nicht immer imstande, Gesetzesinitiativen zu bearbeiten, sodass sie sehr oft auf die Dienste von externen Berater bzw. Beratungsunternehmen zurückgreifen müssen. So hatte ein Beratungsbüro den Gesetzentwurf des vom Kulturrat vorgelegten Kulturförderungsgesetzes in Auftrag genommen.²⁸

²⁶ Der Satz lautet wörtlich: „*establecer criterios culturales...*“.

²⁷ S.: www.sic.conaculta.gob.mx/docs_leyes (Stand: März 2006); s.a. Mabire 2003: 58.

²⁸ Persönliche Mitteilung vom Bundesabgeordneten Pablo Villanueva.

Heutzutage umfasst bzw. koordiniert der CONACULTA folgende Organe: ²⁹

- 1) *Biblioteca de México „José Vasconcelos“*,
- 2) *Canal 22* (Fernsehsender),
- 3) *Centro Cultural Helénico* (Hellenisches Kulturzentrum),
- 4) *Centro de Capacitación Cinematográfica* (Ausbildungszentrum für Filmkunst),
- 5) *Centro de la Imagen*,
- 6) *Centro Nacional de las Artes* (Nationales Zentrum der Künste),
- 7) *Centro Nacional para la Preservación del Patrimonio Ferrocarrilero* (Nationales Amt für die Bewahrung des Eisenbahnerbes),
- 8) *Cineteca Nacional* (Nationales Filmarchiv),
- 9) *Coordinación Nacional de Proyectos Históricos* (Nationale Leitungsstelle für historische Projekte),
- 10) *Coordinación de Patrimonio Cultural y Turismo* (Leitungsstelle für kulturelles Erbe und Tourismus),
- 11) *Dirección General de Asuntos Internacionales* (Oberaufsichtsstelle für Internationale Angelegenheiten),
- 12) *Dirección General de Bibliotecas* (Oberaufsichtsstelle für Bibliotheken),
- 13) *Dirección General de Comunicación Social* (Pressedienststelle),
- 14) *Dirección General de Culturas Populares e Indígenas* (Oberaufsichtsstelle für Volks- und indianische Kulturen),
- 15) *Dirección General de Publicaciones* (Oberaufsichtsstelle des Verlagswerks),
- 16) *Dirección General de Sitios y Monumentos del Patrimonio Cultural* (Oberaufsichtsstelle für Stätte und Denkmäler des Kulturerbes),
- 17) *Dirección General de Vinculación Cultural* (Oberaufsichtsstelle für kulturelle Zweckbindung),
- 18) *Educual Libros y Arte CONACULTA* (Vertrieb von Büchern, Zeitschriften, CDs usw.),
- 19) *Estudios Churubusco Azteca* (Filmstudios „Churubusco Azteca“),
- 20) *Festival Internacional Cervantino* („Cervantino“ internationales Festival),
- 21) *Fondo Nacional para la Cultura y las Artes* (Nationaler Fonds für die Kultur und die Künste),
- 22) *Instituto Nacional de Antropología e Historia* (Nationales Institut für Anthropologie und Geschichte),
- 23) *Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura* (Nationales Institut der Schönen Künste und Literatur),
- 24) *Instituto Mexicano de Cinematografía* (Mexikanisches Institut der Filmkunst),
- 25) *Programa Cultural Tierra Adentro* (Rundfunksendungen, Herausgabe von Büchern und Zeitschriften, Organisation von Literaturwettbewerben),
- 26) *Radio Educación* (Rundfunkanstalt),
- 27) *Sistema Nacional de Fomento Musical* (Nationales System zur Musikförderung).

Eine so umfangreiche Tätigkeit entspricht der Größe der Aufgaben. Sie reichen vom Denkmalschutz bis zum Kinder- und Jugendtheater hin, sowie die Ausgabe von zahlreichen Büchern, viele davon auch für Kinder. Angesichts dieser groß angelegten kulturellen Arbeit des CONACULTA könnte man sich fragen, was die Kritiker missbilligen. Die Verdoppelung von Aufgaben anderer Ämter fällt einerseits auf, andererseits die immer noch allgegenwärtige Zentralisierung von Entscheidungen, Mitteln und Kompetenzen. Zu Recht wird aber erwidert, dass viele Gliedstaaten ihre kulturpolitischen Befugnisse nicht wahrnehmen, obwohl sie ihnen laut PV zukommen. Andere kritisieren wiederum die Auswahlkriterien für die Vergabe von Stipendien an Künstler und Schriftsteller, was aber oft vorkommt, wenn man nicht zu den Gewählten zählt – so die Verteidigung des Rates. Ferner wird dem Kulturrat unterstellt, dass seine kulturelle Tätigkeit keine angemessene Alternative zum schlechten Angebot der Privatfernsehsender darstelle. Nach anderen kritischen

²⁹ Mitteilung der Pressedienststelle des CONACULTA (Dirección General de Comunicación Social) über Herrn Villanueva. Kontaktadresse der Dienststelle: dominiointernet@correo.conaculta.gob.mx.

Kompetenz und Organisationsstruktur öffentlicher Kulturpolitik in der Mexikanischen Republik

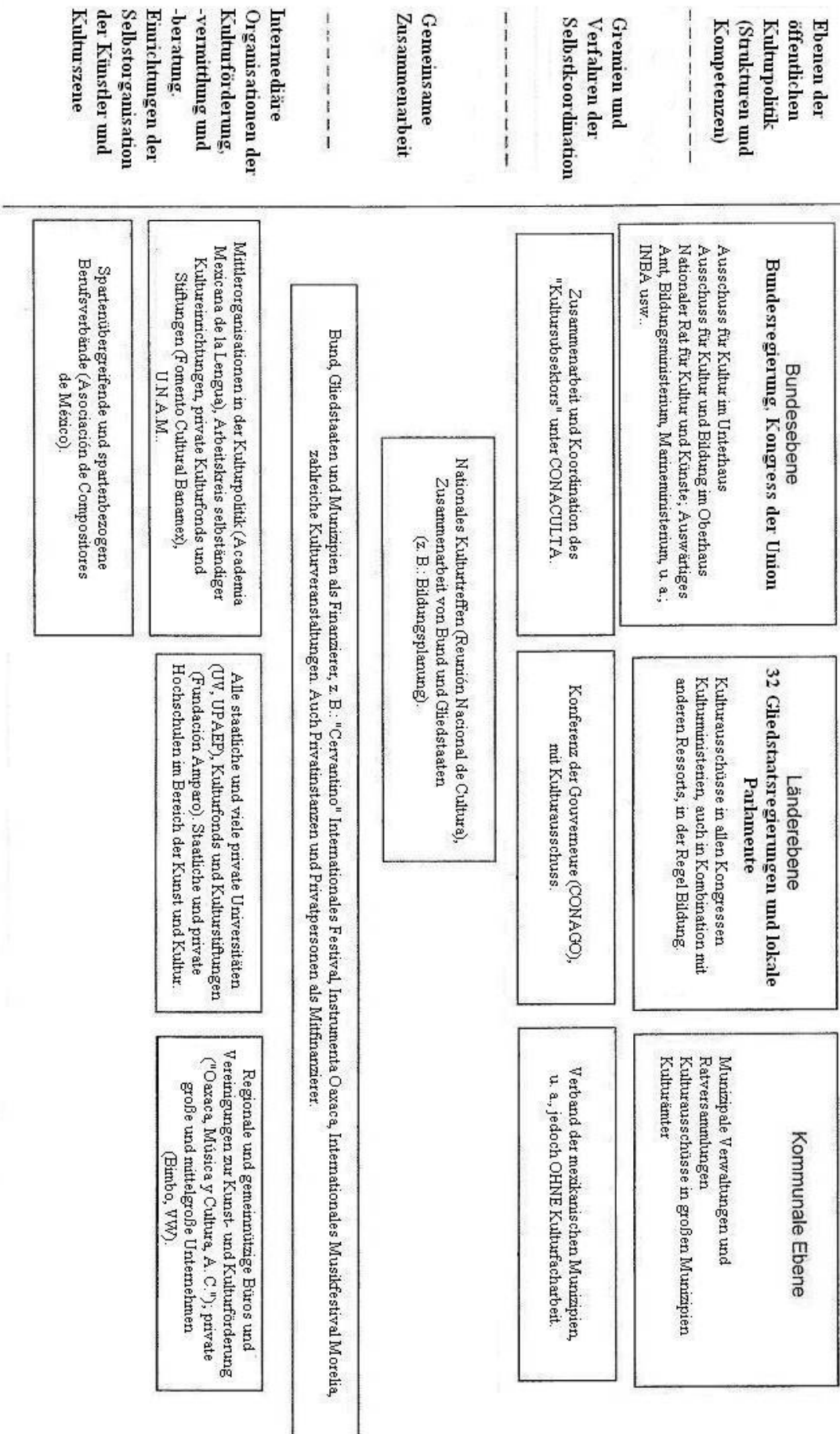


Tabelle 2

Stellungnahmen heißt es, der Rat konzentriere sich hauptsächlich auf die kulturellen Bedürfnisse der sozialen Mittelschicht. Dagegen wird aber argumentiert, dass es besser sei, diese Bevölkerungsgruppen zu berücksichtigen als zu ignorieren (Mabire 2003: 76-77).

Ursprünglich wurde CONACULTA von Víctor Flores Olea organisiert. Die Idee von Geldmitteln zur Verteilung nach bestimmten und eindeutig festgeschriebenen Regeln in Form von Stipendien und Zuschüsse stammt von Octavio Paz. Dies ist eine hervorragende Organisation für spezialisierte Bürokraten und ein dichtes Netz von Museen, Bibliotheken, Theatern, archäologischen Stätten, Zeitungsarchiven, Buchläden usw. (Berman / Jiménez 2006: 105).

Was ich persönlich vermisse, ist dass der CONACULTA nicht nach dem Subsidiaritätsprinzip arbeitet, sondern die Leitlinien der „nationalen“ Kulturpolitik bestimmt, wenn auch immer mehr unter Berücksichtigung der Interessen und Anliegen der Gliedstaaten. Das reicht aber nicht aus, um von einer „föderalen“ Kulturpolitik sprechen zu dürfen, geschweige denn, dass das Solidaritäts- und das Konnexitätsprinzip außer Acht gelassen werden. Ausführlicher darüber im Schlusskapitel.

Die Tabelle 2 wurde nach der Vorlage der Tabelle 1 entworfen (d.h. nach CE / EC 2002: 5) und versucht, einen Überblick über die mexikanische Struktur der Kulturpolitik zu ermöglichen.

CONACULTA, die wichtigste Organisation im Bereich Kultur in Mexiko, organisiert seine Tätigkeit in der institutionellen Vielfalt mit Hilfe der so genannten „Grundsatzprogramme“ (*Programas sustantivos*, s. weiterführend Ochoa 2001: 38-39):

- 1) *Patrimonio Cultural* (Kulturschätze);
- 2) *Cultura en Medios Audiovisuales* (Kultur in audiovisuellen Medien);
- 3) *Educación e Investigación Artísticas* (Kunstlehre und -forschung);
- 4) *Difusión de la Cultura* (Kulturverbreitung);
- 5) *Fomento al Libro y a la Lectura* (Förderung der Lesegewohnheiten);
- 6) *Estímulo a la Creación Artística* (Förderung der Kunstschaftung);
- 7) *Culturas Populares* (volkstümliche Kulturen);
- 8) *Decentralización de Bienes y Servicios Culturales* (Dezentralisierung von Kulturgütern und –diensten);
- 9) *Cooperación Cultural Internacional* (Internationale Kulturzusammenarbeit);
- 10) *Desarrollo Cultural Infantil* (Kulturentwicklung für Kinder);
- 11) *Animación Cultural*.

Theoretisch besitzen sowohl die Gliedstaaten als auch die Municipien im Rahmen der Kulturpolitik eine Gestaltungsfreiheit hinsichtlich des Umfangs, der Festsetzung der Schwerpunkte, der Feststellung von Prioritäten und der Zielsetzung. In der Tat hängt diese Fähigkeit oft genug damit zusammen, wie viel Interesse die jeweilige öffentliche Verwaltung bzw. der Gouverneur oder der Bürgermeister signalisiert und wie viel Geld ihnen zur Verfügung steht bzw. wie viel Geld sie zu erzielen oder bereitzustellen imstande sind – mit Einschaltung des Landesparlaments, versteht sich.

Betrachtet man die Struktur der mexikanischen Kulturpolitik, fällt sofort auf, dass es, im krassen Unterschied zu Deutschland, eine zentrale, riesiggroße Behörde der föderalen Regierung gibt, von der die wichtigsten Leitlinien der Kulturpolitik ausgehen, genauso wie es auch eine zentrale, riesiggroße Metropole gibt, von der aus das Land regiert wird. Der CONACULTA umfasst in seiner Struktur 38 Oberaufsichtsstellen, was der Größe von 5 Bundesministerien entspricht!³⁰

Mexiko-Stadt ist jedoch erst im 20. Jh. völlig außer Kontrolle in ihrem Wachstum und Übergewicht geraten – Hand in Hand mit der zunehmenden Zentralisierung des Landes. Vergleicht man das kulturelle Leben Mexikos im 19. Jh. mit dem im 20. Jh., ist klar ersichtlich, dass es damals eine Vielfalt an Kulturzentren gab: das Verlagswesen war überall präsent, Kunstakademien und Musikaliengeschäfte auch, Opern- und *Zarzuela*-Gruppen gastierten sogar in kleinen Dörfern und die Theateraufführungen waren zahlreich und von höchster Qualität. Heutzutage dagegen ist so gut wie alles in Mexiko-Stadt konzentriert: Denkmalschutz-, Kultur- und Kunstbehörden, Orchester, die modernsten Museen, Archive, Bibliotheken sowie Wissenschaft und Forschung jeder Art. Sogar die Bundesverwaltung unter Präsident Fox, der aus der PAN hervorgegangen ist, d.h. aus einer früher wegen seiner Verteidigung des praktischen Föderalismus bekannten Partei, hat eine gigantische Zweitstelle der zentralen nationalen Bibliothek in Mexiko-Stadt bauen lassen, trotz zahlreicher und

³⁰ Nach einer persönlichen Mitteilung vom Herrn Marcelli. S. dazu Anhang A.3.2.

z.T. heftiger Kritik vonseiten verschiedener kulturpolitischer Akteure und Fachleute. Sie heißt „Bibliothek von Mexiko „José Vasconcelos““ (*Biblioteca de México „José Vasconcelos“*).

Der Aufbau der Kulturpolitik ist dementsprechend von oben nach unten, in deutlichem Gegensatz zur Bundesrepublik Deutschland. Die Aufgaben der staatlichen Ebene sind nicht klar voneinander getrennt und die Beziehungen unter den verschiedenen Kulturinstanzen sind deswegen nicht einfach, da es oft zu Verdoppelungen oder zu Überschneidungen kommt (s. Anhang A.3.5).

Die Kulturaktivitäten der Kirche sind nicht bedeutend. Dafür kann m.E. vielleicht der Geldmangel in Erwägung gezogen werden wie auch das immer schlechtere Bildungsniveau der Priester. Die juristische Unklarheit hinsichtlich des Besitzes von Immobilien (Kirchen, Häuser, Priesterseminare, Gebäuden usw.) trägt möglicherweise auch dazu bei. Wer ist etwa zuständig – der Staat oder die Kirche -, Geld für die Restaurierung einer Orgel bereitzustellen?

Was die Abstimmung und Absprache zwischen staatlichen kulturpolitischen Instanzen und nicht staatlichen kulturfördernden Akteuren betrifft, bestehen in vielen Fällen gute Kontakte, wie in Morelia. Ich bin aber nicht in der Lage zu entscheiden, ob diese Situation als Regel oder als Ausnahme zu bewerten ist.

Dagegen ist die Kulturarbeit vieler staatlicher Universitäten von großer Bedeutung. Universitäten wie die *Veracruzana* (Xalapa) und die UNAM (Mexiko-Stadt) erbringen traditionsgemäß eine sehr rege kulturelle Tätigkeit. Sie reicht vom Rundfunk bis zum Symphonieorchester, von Museen bis zur Kindermusikschule, von Ausstellungen bis zu großen Festspielen. In vielen Städten und Gliedstaaten ist diese Kulturarbeit der Universitäten Teil des alltäglichen Lebens der Bürger geworden, wie in Bundesland Veracruz der Fall ist. Sie bringt auch mit sich, dass andere öffentliche Behörden mit ihnen um die kulturelle Förderung wetteifern.

Berman y Jiménez (2006: 31) erwähnen drei Bereiche für die Verbreitung von Kultur und deren Inhalte. Der erste ist der Bereich der Massenkultur der privaten Fernsehsender und der Radiosender, die praktisch die gesamte Bevölkerung erreichen, sowie den Bereich der Popmusik auf Platten und CDs und der Hollywoodfilme. Der zweite Bereich umfasst die staatlich bezuschusste Kunst, geschaffen von freien Künstlern und ausgewählt von aus Künstlern gebildeten Gremien. Die Bekanntmachung und Verbreitung dieser künstlerischen Aktivitäten kann vom Staat übernommen werden. Jedoch ist dies normalerweise nicht der Fall. Vielmehr übernimmt ein dritter Bereich diese Aufgabe, obwohl in beiden Fällen diese bezuschusste Kunst nur wenige Menschen erreicht. Der dritte Bereich, der zugleich kleinste und komplexeste, ist der der „Hybriden“. Dies ist die Kultur von unabhängigen Künstlern oder von privaten Auftraggebern initiierte Kultur, finanziert aus privaten Mitteln, oder aber aus einer Mischung von privaten Mitteln, Zuschüssen und/ oder Spenden. Sie erreicht nicht viele Menschen, braucht aber zum Überleben eine Mindestzahl von Menschen im Publikum.³¹

Nach Berechnungen von Ernesto Piedras generieren die Produzenten mexikanischer Kultur 6,7 % des Bruttoinlandsprodukts. Davon sind 5,5 % der Massenkultur zuzuordnen, das heißt, es handelt sich nicht gerade um die beste Qualität. Zudem wird sie exportiert und nimmt den ersten Platz in Lateinamerika ein. Diese Zahlen sind nicht uninteressant, wenn man bedenkt, dass der Staat weniger als 1 % des Bruttoinlandsprodukts in Kultur investiert. Die mexikanischen Kulturindustrien sind damit produktiver als die in Chile, Kolumbien, Venezuela und Ecuador und fast so produktiv wie die spanischen (s. Berman / Jiménez 2006: 35 und 159, mit Quellennachweisen).

Die Massenkultur gehört ausschließlich zum privaten Sektor und ist auf die Menge ausgerichtet, wobei Innovationen normalerweise nicht befürwortet werden.

Es ist wichtig anzumerken, dass die Infrastruktur des Kultursektors, die größte im Vergleich mit anderen Ländern Lateinamerikas, fast vollkommen staatlich ist. 32 % gehört den Gemeinden, 27 % der privaten Wirtschaft, 25 % den Bundesstaaten, 11 % dem Bund und nur 2 % ist unabhängig (nach Angaben des INEGI, zit. bei ebenda: 204). Dies macht die Bedeutung des Staatsapparates und den Mangel an privatem und autonomem Management deutlich. Diese kulturelle Infrastruktur hat eine sehr heterogene geografische Verteilung und befindet sich nicht ausschließlich unter der Aufsicht der Bundesregierung. Auch die Bundesstaaten und die Gemeinden wirken aktiv an der Gestaltung mit, denn glücklicherweise nehmen die Regionen in den letzten Jahren an Bedeutung im Bereich der Kulturpolitik und -infrastruktur zu.

³¹ Beispiele für diese Unternehmens-„Hybriden“ sowie anderen Bewegungen finden sich bei Berman / Jiménez 2006: 57 ff. und 222.

Es ist anzunehmen, dass die Dezentralisierung schon eine nicht umkehrbare Tendenz geworden ist. Sie muss aber verstärkt werden, da der Zentralismus in vielen Bereichen der Kulturpolitik immer noch vorherrscht. Obwohl sich dies zum Teil aus den Problemen ergibt, die mit unzureichenden Mitteln und Personalmangel zu tun haben, stellt sich dennoch die grundsätzliche Frage nach den Konzepten. Die Beteiligung der bisher nicht aktiven Bevölkerung an der Entscheidungsfindung bei der Mittelverteilung und bei den Zuständigkeiten, sowie an der Mitwirkung bei den Kulturveranstaltungen ist von grundlegender Wichtigkeit für die Förderung und Erhaltung des materiellen und immateriellen Kulturgutes in Mexiko. „Nur das ganze Land kann die Verantwortung für das gesamte Kulturgut übernehmen“ (so Ochoa 2001: 74).

5.6 Die kulturpolitische Zusammenarbeit der Gliedstaaten

5.6.1 Deutschland.- Die Kultusministerkonferenz (KMK) ³²

Die *Ständige Konferenz der Kultusminister*, auch Kulturministerkonferenz (KMK) genannt, ist vielleicht das bekannteste Beispiel der institutionellen Verflechtung im deutschen kooperativen Föderalismus. Auf jeden Fall wird sie häufiger genannt als andere vergleichbare Gremien. Sie entstand bereits 1948, d.h. noch vor der Gründung der Bundesrepublik. Sie ging aus dem Zonen-Erziehungsrat und aus der Abteilung „Kulturpolitik“ des Länderrats hervor, und von Anfang an wurde sie als ständige Einrichtung gedacht mit der Aufgabe, die Bildungspolitik der Länder zu koordinieren. Dies ist eine äußerst wichtige Angelegenheit, wenn man bedenkt, dass die deutschen Länder in der Schul- und Hochschulpolitik autonom sind. Die Bürger der Bundesrepublik wollen nämlich vergleichbare und von den einzelnen Ländern gegenseitig anerkannte Bildungsgänge und Bildungsabschlüsse vorfinden (Sturm 2001: 39).

Schwerpunkte der Beschäftigung der KMK bilden die drei Koordinierungsbereiche Schule, Bildung und Erziehung, Hochschule und Forschung sowie Kunst und Kulturpflege (Klein 2005: 146). Die KMK hat sich wegen ihrer umfassenden Auswirkungen auf die Bildungspolitik und -landschaft im Bundesstaat und ihrer starken institutionellen Verfestigung bewährt. Sie braucht aber dringende Reformen, um ihre Zukunft zu sichern und ihre Struktur funktionsfähiger zu machen. Davon wird noch die Rede sein (dazu s. Gropp 2003: 10).

Angesichts der Tatsache, dass es zwischen den einzelnen Politikebenen kein offizielles Gremium der Koordination von kulturpolitischen Arbeiten, Programmen und Maßnahmen gibt, spielt die KMK eine sehr wichtige Rolle, weil sie einen Meinungsaustausch zwischen ihren verschiedenen Gremien (Kulturausschuss, Amtschefskonferenz, Plenum) und der Dienststelle des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) ermöglicht. Da an den Sitzungen der KMK-Kommission für europäische und internationale Angelegenheiten und des Filmausschusses der Länder auch Vertreter des Bundes teilnehmen, werden die Kommunikation und die Zusammenarbeit in diesen Bereichen gewährleistet (CE / EC 2002: D-7).

Im Unterschied zu anderen Treffen von Ressortministern besitzt die KMK einen eigenen organisatorischen Unterbau. Ihre Struktur wird von dem Plenum, dem Präsidium und dem Präsidenten gebildet, mit Ausschüssen und einem Generalsekretär. Das Plenum beschließt über alle Angelegenheiten der KMK und besteht aus den Kultusministern und Kultussenatoren der Länder. Jedes Land hat eine Stimme. Die Beschlüsse in Sachfragen kommen nur bei Einstimmigkeit des Plenums zustande, obwohl sie lediglich Empfehlungscharakter gegenüber den Ländern besitzen. Diese Einstimmigkeit wird mit dem Prinzip der Gleichheit aller Länder begründet, und, obwohl ein Konsens nicht immer leicht zu erreichen ist, wird doch der gefundenen Lösung viel mehr Gewicht zugemessen. Konsens ist also das Ziel (s. Berggreen 1991: 171; Sturm 2001: 39). Bestimmte Beschlüsse und Abkommen brauchen ferner in den einzelnen Ländern die Verabschiedung durch die jeweiligen Landesparlamente, um Rechtskraft zu erlangen. Das Plenum wählt den Präsidenten nach einem rotierenden System jeweils für ein Jahr. Die praktische Vorarbeit für die Entscheidungen im Plenum wird von den verschiedenen Ausschüssen geleistet, in denen Vertreter jedes Landes sitzen.

³² Folgende Darlegungen hauptsächlich nach Laufer / Münch 1998: 258-260. Zur Entstehungsgeschichte der KMK: s. Ischreyt 1964: 309-310.

Die Aufgabe der KMK ist die Erörterung der Angelegenheiten der Kulturpolitik, welche von überregionaler Bedeutung sind und bei denen ein gemeinsames Vorgehen für notwendig gehalten wird. Alle Bereiche der Kulturpolitik, des Erziehungs- und Bildungswesens sind von daher Beschlussgegenstände des Plenums. In der Regel äußert sich die KMK selten zu Kulturfragen im engeren Sinne, sondern eher zu bildungs- und hochschulpolitischen Angelegenheiten (Wiesand 2000: 263). Auch wenn die Kulturpolitik und das Schulwesen Sache der Länder sind, ist ja ein Merkmal des deutschen kooperativen Föderalismus, einen gewissen Grad an Homogenität und einvernehmlichen Lösungen zu gewährleisten. Als Folge werden bundesweit Einheitlichkeit und Gleichwertigkeit im kulturellen Bereich bemerkbar, im Unterschied zu anderen föderalen Staaten. Aber gerade in der Organisation der Bildungspolitik unterscheiden sich die Länder untereinander teilweise so erheblich, dass die Bevölkerung u. U. mit sehr unangenehmen Komplikationen im Alltag konfrontiert werden kann. Zum Teil sehr verschiedene Schulstrukturen und Schulsysteme, Lehrpläne und Unterrichtsmaterialien bedeuten oft ein ernsthaftes Problem für Lehrer und Schüler, die ihren Wohnort aus welchem Grund auch immer in ein anderes Bundesland verlegen müssen (s. Abromeit 1992: 133-134; James 2002: 33-34 und Kapitel 7, passim; Gropp 2003; Wolff 2003). Erst nach dem gewaltigen Schock der PISA-Studie hat sich etwas in der KMK wieder in Bewegung gesetzt. Gropp (2003) ist der Auffassung, im Bildungssystem seien „die Risiken des Föderalismus“ aufzufinden. Sie zitiert nämlich eine im Auftrag der KMK veröffentlichte Studie, deren Autoren so gut wie unmöglich scheint, angesichts der Vielfalt schulstruktureller Ausprägungen in den Ländern ein deutsches Schulsystem deutlich zu erkennen.

Ein wichtiges Anliegen bei der Gründung der KMK war die Notwendigkeit, die Mobilität der Bevölkerung durch vergleichbare Schulsysteme und die bundesweite Anerkennung von Abschlüssen zu ermöglichen, was anfangs „mit gewissen Erfolgen“ erreicht wurde (Gropp 2003). „...Doch dann siegte die Regelungslust über die Koordinationsfähigkeit. Ineffizienz, Sitzungsmanie, Regelungswut und der Bürokratismus der KMK sind sprichwörtlich, sie gilt Spöttern als ‚das beste Beispiel für die schlechten Seiten des Föderalismus‘...“ (ebenda). Deswegen waren die Herausforderungen für die damalige Präsidentin der KMK, Johanna Wanka, von beachtlicher Größe: das „umstrittene Kollegium“ (Hartwig 2005) muss reformiert werden, damit einerseits die oben besprochene „Kleinstaaterei“ verhindert werden kann, andererseits die Autonomie der Länder in Kultur- und Bildungspolitik doch geachtet wird. Die KMK muss auch im Streit um die Umsetzung der Studiengebühren vermitteln, denn die Möglichkeit zu studieren „darf nicht vom Geldbeutel der Eltern abhängen“ (so Wanka, zit. bei Hartwig 2005). Weitere Schritte müssen auf die Qualität der Ausbildung an Schulen und Universitäten zielen sowie auf die Befestigung und Funktionsfähigkeit der Struktur der KMK. 2004 hatte nämlich der niedersächsische Ministerpräsident Christian Wulff (CDU) durch seine Austrittsdrohung eine Reduzierung der unzähligen Gremien und des Personals der KMK erzwungen (s. Hartwig 2005). Nachdem die Föderalismuskommission ausgerechnet an der Bildungspolitik im Dezember 2004 scheiterte, muss die KMK den Versuch unternehmen, den Stillstand bei der Föderalismusdiskussion durch eigene Vorschläge zur Kompetenzverteilung in ihrem Arbeitsfeld vielleicht doch zu umgehen (s. Hartwig: ebenda; zu weiteren Reformvorschlägen s. Gropp 2003).

Trotz der Schwierigkeiten bei der Kompromissfindung und der heftigen Debatte um die Bildungspolitik hat bisher die KMK einen beachtenswerten Dienst geleistet. Ein wichtiges Ziel ihrer Bemühungen ist ja, von vornherein zu verhindern, dass der Bund unter dem Vorwand, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse seien nur unter seiner Regie zu gewährleisten, seine Kompetenzen zu Lasten der Länder auszuweiten versucht.

5.6.2 Mexiko.- Die Nationale Kulturversammlung (*Reunión Nacional de Cultura*)

Die *Reunión Nacional de Cultura* ist ein ständiges Mittel der Koordinierung, der Befragung und des Dialogs zwischen dem CONACULTA und den Regierungen der Gliedstaaten auf dem Gebiet der Kulturförderung (so die *Iniciativa*). In Unterschied zur deutschen KMK, die von den Ländern gegründet und geleitet wird, ist die *Reunión* aus einer Initiative der Bundesregierung hervorgegangen. Die Sitzungen werden sogar vom Vorsitzenden des CONACULTA geführt und vom Kulturrat

einberufen.³³ Man kann also nach dem Besagten feststellen, die *Reunión* und die KMK haben einen unterschiedlichen Charakter.

Die Kulturbeauftragten der Gliedstaaten werden zwei- bis dreimal im Jahr vom CONACULTA zur *Reunión* eingeladen. In diesen Versammlungen wird über nationale Kulturprojekte diskutiert, genauso wie über andere kulturpolitische Angelegenheiten. Dies bedeutet, dass man mit der *Reunión* eine Verbindung zwischen dem Kulturrat und den Bundesländern geschaffen hat. Ich würde jedoch nicht von einer horizontalen Verbindung sprechen, wie bei der KMK, denn in Mexiko ergreift die föderale Kulturbehörde die Initiative und die Regie (vgl. Anhang A.3.2).

Ein schwerwiegendes Problem der Kulturpolitik in Mexiko bezüglich der Zusammenarbeit der staatlichen Ebenen ist das sehr niedrige kulturelle Niveau vieler Gliedstaaten, wie z. B. Tabasco, wo kaum ein Mensch eine öffentliche Bibliothek besucht. In diesem Sinne versucht die Oberaufsicht für kulturelle Zweckbindung des CONACULTA (Dirección General de Vinculación Cultural), die Gliedstaaten durch den Föderalisierungsprozess zu verstärken, indem sie die kulturelle Entwicklung der Bundesländer fördert – vor allem der schwachen –, um den Auflagen der staatlichen und privaten Kultur- und Bildungsstätten, der künstlerischen Schöpfer und Kulturträger, sowie der ganzen Gesellschaft nachzukommen (ebenda).

Deswegen ist auch das Programm zur kulturellen Förderung auf kommunaler Ebene so wichtig (s. ausführlich CONACULTA 1999 und 2001), das eine Dezentralisierung von Geldmitteln vorsieht. Es ist aber in vielen Fällen eine Dezentralisierung der Entscheidungsfindung noch nicht in Sicht (s. dazu Anhang A.3.2). Die Zusammenarbeit der Regierungsebenen wird aber dank der Errichtung von Fonds zur Kulturförderung gefördert. Davon wird noch die Rede sein.

Der CONACULTA versucht – so Marcelli –, ein Instrument des Systems der „Kontrollen – oder Hemmnisse – und Gegengewichte“, d.h. der *checks and balances* im Zusammenleben und bei der Zusammenarbeit der verschiedenen staatlichen Ebenen im Rahmen der Kulturpolitik zu sein, „um das Gleichgewicht und die Zweckbindung zu gewährleisten“.

5.7 Die Finanzierung der Kulturpolitik

Deutschland.– Nach dem Subsidiaritätsprinzip ist die Kulturförderung in der Bundesrepublik Deutschland und ihre öffentliche Finanzierung zuerst Sache der Bürger und ihrer lokalen Gemeinschaften. Wenn aber eine kulturpolitische Aufgabe die kommunalen Kräfte überfordert, tritt das jeweilige Land als Träger bzw. als Mitträger auf. Deswegen nehmen die Kommunen die Verantwortung für den größten Anteil der öffentlichen Kulturfinanzierung wahr, gefolgt von den Ländern. Seiner eingeschränkten kulturpolitischen Zuständigkeiten halber übernimmt der Bund weniger Finanzierungskosten. Die nehmen aber seit einigen Jahren ständig zu, wie wir schon oben erwähnt haben. In der Tat: der Bund ist die einzige der drei Gebietskörperschaften, die sich bislang gegen den Negativtrend in der Kulturfinanzierung absetzen konnte. Die Gründe dafür sind vor allem in der Erweiterung von Sonderfinanzierungen zur *Stiftung Preußischer Kulturbesitz*, zu zahlreichen Kultureinrichtungen in der Bundeshauptstadt Berlin sowie zu baukulturellen Investitionen in den ostdeutschen Bundesländern zu suchen. Ferner werden zusätzlich die Bundesmittel für die Künstlersozialkasse mit derzeit etwa 75 bis 85 Millionen Euro pro Jahr zukünftig in den Kulturetat des Bundes mit einbezogen (Söndermann 2003: 389).

Mittlerweile sind in Deutschland immer mehr kulturelle Institutionen, Veranstaltungen und Projekte durch private Mittel finanziert. Kein Wunder also, dass die Ausgaben des privaten Sektors für die öffentlich bezuschussten Einrichtungen auf etwa eine halbe Mrd. Euro geschätzt werden!³⁴ Seit einigen Jahren finden auch diverse Versuche statt, eine Neuverteilung von Zuständigkeiten mittels neuer Trägerschaftsverantwortungsmodelle zu schaffen, teilweise mit Erfolg. Stiftungen und Vereine sind dabei wichtige Mitspieler.³⁵

³³ Diese Information wurde mir vom Herrn Adrián Marcelli, einem hohen Beamten von CONACULTA, persönlich mitgeteilt. Kontaktadresse: marcelli@correo.conaculta.gob.mx.

³⁴ CE / EC 2002: D-23; s. dazu Wiesand 2000: 266.

³⁵ Dazu s. CE / EC 2002: Kapitel 7; zu weiteren Möglichkeiten, durch Reformen vor allem in der Kulturverwaltung der Gemeinden und neuen Verantwortungsmodellen die traditionellen Beschränkungen der öffentlichen Verwaltung zu überwinden, s. Klein 2005: 155-160.

Es ist allerdings sehr schwierig, im Kulturbereich mit präzisen Angaben zu arbeiten. Der Kulturbegriff kann von den verschiedenen staatlichen Kulturebenen und Entscheidungsfindern unterschiedlich weit oder eng verstanden werden.³⁶ So betrachten einige Gemeinden die Unterhaltungskosten des Tierparks als Teil der Kulturausgaben, andere dagegen nicht, um nur ein Beispiel zu nennen. Je nach Kulturbegriff gehört die Stiftung *Preußischer Kulturbesitz* zum Kernbereich deutscher Kultur oder ist nur als „kulturnahe Einrichtung“ einzustufen (Söndermann 2003: 385; dort vertiefend zum Thema der Kulturbegriffe bzw. der Kulturabgrenzungen bei der Erhebung von Statistiken). Man muss aber bedenken, dass nicht einmal in der KMK die Vertreter der Länder immer über die Definition von gewissen Fachbegriffen eine Einigung erreichen können, genauso wenig wie bei dem Aufbau einer einheitlichen Kulturstatistik (s. Gropp 2003; auch CE / EC 2002: D-23; Röbbke / Wagner 2002 a: 27; Klein 2005: 90-97). Da der Kulturbereich so breit ist, mit nicht einfach zu bestimmenden Grenzen, können u.U. die Daten über Kulturausgaben sogar in Milliardenhöhe voneinander abweichen: die KMK, die BKM, die Deutsche Gemeindestatistik, das Statistische Bundesamt, die EU-Kulturstatistik und die UNESCO gehen von z.T. sehr unterschiedlichen kulturstatistischen Abgrenzungen aus. Die Abweichungen der kulturpolitischen Angaben sind aus diesen Gründen auf die jeweils unterschiedlichen Datenquellen und auf die angewandte Erhebungsmethodik bzw. Abgrenzung zurückzuführen (s. CE / EC 2002: D-23). Der „konzertierende“ Kulturföderalismus kennzeichnet sich u.a. durch die Selbständigkeit und Unabhängigkeit der drei politischen Ebenen. Jede von ihnen darf ihre kulturpolitischen Zielsetzungen und Schwerpunkte bestimmen. Ohne einen verbindlichen, per Gesetz vorgegebenen Kulturbegriff gibt es in Deutschland so gut wie kein öffentliches Wissen und verlässliche, transparente Information über die Verflechtungen der Kulturfinanzierung, über die Kulturverwaltung und den Kulturhaushalt der Länder und Gemeinden, genauso wie über kulturpolitische Statistik. Deswegen, schreibt Söndermann, „... ist es nicht verwunderlich, dass die seit Jahren stattfindende Reduzierung von Orchestern, Bibliotheken, Theaterbetriebstätten und die Abwicklung von Einrichtungen der kulturellen Bildung kaum noch besondere öffentliche Aufmerksamkeit außerhalb der Kulturszene erregt“. Ohne fundierte Zahlen wird die Kultur im Kampf um öffentliche Gelder immer dramatischer verlieren. So ist die Neueinrichtung einer *Fachstelle Kulturstatistik* im bundesweiten *Arbeitskreis Kulturstatistik* herzlich zu begrüßen (Söndermann 2003: 402-405).

Man kann feststellen, dass in den siebziger und achtziger Jahren die öffentlichen Kulturausgaben überproportional zu anderen öffentlichen Ausgaben stiegen, in den neunziger Jahren nominal stiegen, jedoch real zurückgingen (CE / EC 2002: D-23).

Wie sieht in den letzten Jahren die Entwicklung der öffentlichen Kulturausgaben in Deutschland aus? ³⁷ Nach Söndermann sind die gesamten Kulturausgaben von 1995 bis 2002 von 7,65 Mrd. Euro auf 8,27 Mrd. Euro bzw. von 93,57 Euro pro Einwohner auf 100,36 Euro gestiegen. Das entspricht einem nominalen Wachstum von 8,1 %. Unter Berücksichtigung des allgemeinen Preisindex zwischen 1995 und 2000 stehen wir jedoch vor der Tatsache, dass der Anteil der Kulturausgaben an den Gesamtausgaben der öffentlichen Haushalte von 1,319 % auf 1,298 % zurückging.

Anderen Angaben zufolge sieht das Bild wie folgt aus: Der „Kulturfinanzbericht 2000“ registriert im Zeitraum 1995-2000 einen Anstieg aller öffentlichen Kulturausgaben von 6,17 Mrd. Euro auf 6,3 Mrd. Euro, bei den Ausgaben pro Kopf von 75,67 Euro auf 76,69 Euro, das ist ein Wachstum von 2,1 %. Nach diesen Angaben erhöhte sich der Anteil der Kulturausgaben an den Gesamtausgaben aller öffentlichen Haushalte von 1,09 % auf 1,26 %.

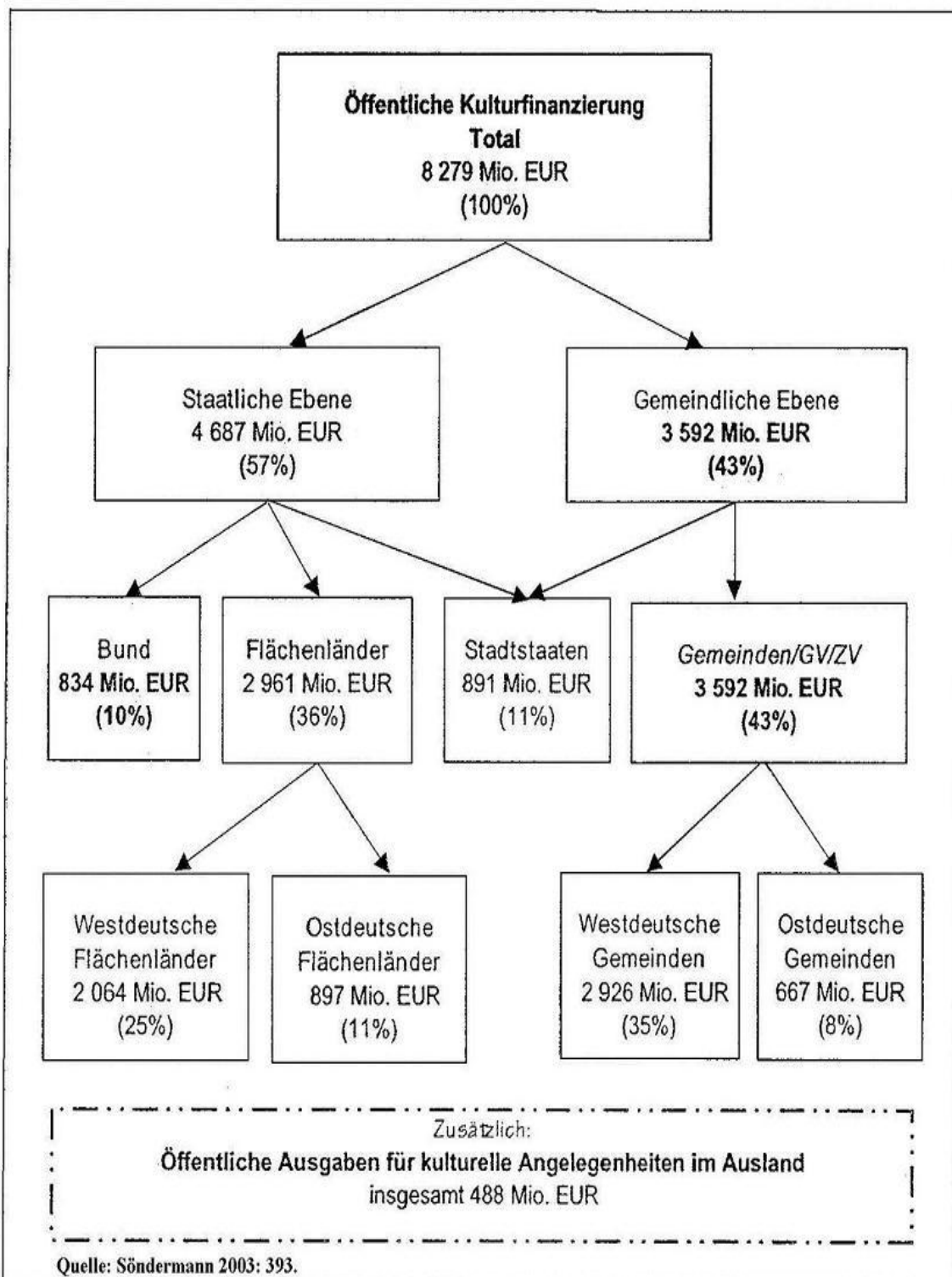
Die öffentlichen Ausgaben für das Jahr 2003 beliefen sich auf etwa 8,2 Mrd. Euro für die gesamten Kulturausgaben bzw. auf 99 Euro pro Einwohner.³⁸ Verglichen zu dem Jahr 1985 hat man 4,6 Mrd.

³⁶ So spricht das Statistische Bundesamt (Wiesbaden) im Vorwort des Kulturfinanzberichtes 2003 von einer „erfreulichen Innovation“, da sich „zum ersten Mal Bund, Länder und der Deutsche Städtetag auf eine einheitliche Kulturdefinition verständigt“ haben (zit. bei Klein 2005: 95).

³⁷ Nach den kulturstatistischen Erhebungen von Söndermann „Zur Lage der Kulturfinanzierung in Deutschland“, in: „Jahrbuch für Kulturpolitik 2000“ und 2002/03 (Röbbke / Wagner 2001), sowie nach dem „Kulturfinanzbericht 2000“, von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder, beide Quellen zit. bei CE / EC 2002: D-23 und D-24.

³⁸ Dies und das Folgende nach Knoblich 2004: 6-7, unter Hinweis auf Söndermann: „Öffentliche Kulturfinanzierung in Deutschland 2003/2004“, in Bernd Wagner (Hrsg.): „Jahrbuch für Kulturpolitik 2004“, Essen-Bonn 2004: 353 ff., sowie auf das Statistische Bundesamt. Zu weiteren Angaben über das Kulturleben Deutschlands, s. Anhang (A.2.1).

Tabelle 3: Träger der öffentlichen Kulturfinanzierung in Deutschland 2002
Verteilung der Kulturausgaben nach staatlichen und gemeindlichen
Körperschaftsebenen (Abgrenzung nach SKA-Konzept,
einnahmenvereinigte Ausgaben in Mio. €)



Euro mehr ausgegeben. Betrachtet man aber die Wirtschaftsleistung, so haben sich die Mittel für die Kultur in den letzten rund 20 Jahren doch nicht erhöht: heute liegen die Kulturausgaben bei 0,4 % des Bruttoinlandsproduktes, genau wie damals (s. dazu Klein 2005: 95).

Nach den neuesten, mir zur Verfügung stehenden Informationen, beträgt die Veränderung der gesamten öffentlichen Kulturfinanzierung in Deutschland im Jahre 2004 gegenüber 2002 **-3,2 %!** Dieser „Minus-Wert“ wird noch deutlicher, wenn wir ihn in konstanten Preisen betrachten, d. h. „inflationbereinigt“. Daraus kann man ablesen, dass die öffentlichen Zuwendungen pro Einwohner seit 2001 unaufhaltsam sinken, ohne dass wir auf eine baldige Wende hoffen dürfen (ausführlicher dazu s. Klein 2005: 95-97).

Da es unmöglich wäre, bei bestimmten Kulturveranstaltungen mit den Eintrittspreisen die Kosten zu decken, ist die Kultur auf staatliche Unterstützung angewiesen. Diese öffentliche Finanzierung wird zu 44,6 % von den Gemeinden, zu 43,0 % von den Ländern und zu 12,4 % vom Bund getragen (vgl. Tabelle 2, nach der staatlich-kommunalen Abgrenzung – SKA; dazu Söndermann 2003: 385 ff.).

Wiesand (2000: 265-266) unterscheidet folgende Hauptformen der Kulturförderung in Deutschland (ungefähre Reihenfolge nach finanzieller Bedeutung):

- 1) *öffentlicher Institutionen* wie Theater, Museen und Bibliotheken;
- 2) *Unterhalt Indirekte Kulturförderung* durch Schaffung günstiger rechtlich-sozialer Rahmenbedingungen, wie beispielsweise Eintrittsermäßigung oder Angebote für bestimmte Gruppen;
- 3) *Direkte wirtschaftliche Hilfen* im Kultur- und Mediensektor, wie für die Produktion und den Vertrieb von Filmen;
- 4) *Förderung „freier“ Kulturaktivitäten*, beispielsweise durch Preise oder Stipendien für Künstler und Autoren, durch die Unterstützung privater Kulturunternehmer und Vereine.

Bei den in den letzten Jahren durchgeführten Untersuchungen der öffentlichen Kulturfinanzierung kann man zwei wichtige Ergebnisse festhalten. Erstens wurde die bisher zentrale Stellung der Städte und Gemeinden relativiert: ihr Gewicht als Träger der Kulturfinanzierung ist stark zurückgegangen. Und zweitens: Auch wenn die Kulturetats aller staatlichen Ebenen insgesamt nominal bis zum Jahre 2000 gestiegen waren, blieben sie wegen der allgemeinen Preisentwicklung zurück. Dies bedeutet, dass die Kulturausgaben real seit Jahren sinken, was wir oben schon besprochen haben (dies und das Folgende nach Söndermann 2003: 383, 392). Eine Ursache für den Stellungsverlust der kommunalen Gebietskörperschaften hinsichtlich der Kulturausgaben ist die schwierige Lage der ostdeutschen Gemeinden, die nicht einmal mittelfristig imstande sein werden, eine angemessene Kulturarbeit überwiegend aus eigenen Steuermitteln zu betreiben. Ihr Anteil an der gesamten Kulturfinanzierung ist dramatisch gering: 8 %, gegenüber einem Anteil von 35 % der westdeutschen Gemeinden (siehe wiederum Tabelle 3). Diese schwache kulturpolitische Stellung ist nicht nur in den ostdeutschen Gemeinden ausschließlich zu finden, denn auch die ostdeutschen Flächenländer leiden unter derartigen Schwierigkeiten. Zum Vergleich: während der Bund seine Ausgaben im kulturpolitischen Bereich ständig erhöht (bis zu 10 % bzw. 12 % je nach Abgrenzung und Datenquellen), beträgt der Wert der gesamten staatlichen Kulturhaushalte in den fünf ostdeutschen Flächenländern 11 %. Fazit: Die beiden größten Träger-Ebenen der Kulturpolitik sind die westdeutschen Gemeinden und Flächenländer. Ihre entsprechenden politischen Ebenen in Ostdeutschland werden anscheinend in den nächsten Jahren ihren Negativtrend nicht überwinden können, während der Bund weiter an Gewicht gewinnen wird (vgl. Söndermann 2003: 392).

Mexiko.- Für das Jahr 2001 betrug der Haushalt von CONACULTA mehr als 400 Millionen Euro. 2006 erreichte er 482 333 333,3 Euro, auch wenn die Quellenangabe nicht klar zeigt, ob darin auch die anderen Ausgaben der Bundesregierung für Kultur enthalten sind. (Vgl. Berman / Jiménez (2006: 164, Fn. 7). Offensichtlich ist dies nicht der Fall.³⁹ Dies bedeutet 0,33 % des Bundesgesamtetats, der etwa 143 Milliarden Euro beträgt.

Vergleicht man den Gesamtetat der Kulturpolitik der mexikanischen und der deutschen Bundesregierung, ergibt sich folgendes: Deutschland hat 2004 für die öffentliche Kulturfinanzierung des Bundes € 828 000 000 ausgegeben (nach Söndermann 2004, zit. bei Klein 2005: 96), was 10 %

³⁹ Andere Quellen sprechen von 446 857 142,85 Euro. Das ist auf jeden Fall der höchste Haushalt für Kultur in der Geschichte Mexikos, teilte mir der Bundestagsabgeordnete Pablo Villanueva mit.

der deutschen Ausgaben für Kultur bedeutet. Demzufolge entsprechen die Kulturausgaben der mexikanischen Bundesregierung etwa 5 % der gesamten kulturpolitischen Ausgaben der Bundesrepublik Deutschland. Es darf aber nicht vergessen werden, dass im Gegensatz zu Deutschland die Kulturausgaben der mexikanischen Bundesregierung den Großteil der Finanzierung der öffentlichen Kulturarbeit bedeuten. Da wir jedoch über keinerlei Angaben über die gesamte Kulturfinanzierung der mexikanischen Gliedstaaten und Munizipien verfügen, ist uns ein Vergleich auf allen Staatsebenen unmöglich. Wir sind deswegen auf keinen Fall in der Lage, eine Tabelle der öffentlichen Kulturfinanzierung Mexikos zu entwerfen, etwa nach dem Muster unserer Tabelle 3, die die Kulturfinanzierung in Deutschland darstellt.

Was den Haushalt 2006 des CONACULTA anbelangt: er war während einer Zeit so gut wie ein Geheimnis. Mir wurde vom Bundesabgeordneten Villanueva gesagt, dass nach den riesigen Geldausgaben für die Instandsetzung einer Zweitstelle der zentralen Bibliothek (*Biblioteca José Vasconcelos*) in Mexiko-Stadt, niemand mehr durchschaute, wie der Etat des Kulturrates aussah. Außerdem war die Vorsitzende des CONACULTA, Frau Sari Bermúdez, der Einladung zum Erscheinen vor dem Kulturausschuss des Abgeordnetenhauses nicht gefolgt, sodass die Hintergründe der Unordnung im Haushalt nicht geklärt wurden.⁴⁰

Die Angaben über die Ausgaben der verschiedenen staatlichen Ebenen für kulturelle Zwecke sind nicht leicht zu bekommen, vor allem hinsichtlich der kommunalen Verwaltung. Nun wollen wir ein paar Beispiele von Munizipien und Gliedstaaten erwähnen.

Der Gemeinderat José Manuel Janeiro Fernández, Vorsitzender der Kommission für Steuerwesen und Gemeindevermögen des Munizipiums Puebla de los Ángeles – Hauptstadt des Gliedstaates Puebla - stellte uns freundlicherweise Informationen zur Verfügung, wonach der Haushalt des Kulturinstituts der Gemeinde zwischen einer Million und 1,3 Millionen Euro für das Jahr 2006 betrug, auch wenn die Gemeinde für die Feier des 475-jährigen Stadtjubiläums etwa 1,33 Millionen ausgab, wofür jedoch der Stadtrat keine Aufzeichnungen hat, und wovon somit niemand genau weiß, wofür dieser Betrag ausgegeben wurde. Der gesamte Haushalt der Gemeinde beträgt etwa 113 333 333,3 Euro. Der Anteil im Bereich Kultur in der Gemeinde Puebla de los Ángeles beträgt 1,14 % der jährlichen Ausgaben, nicht gerechnet die Ausgaben für das Stadtjubiläum.

Der Gliedstaat Puebla gibt für das Kulturministerium 7 232 965,73 Euro aus. Da der Gesamtetat des Bundeslandes für das Jahr 2006 sich auf 2 053 720 866 Euro belaufen, bedeuten die Ausgaben für Kultur einen Prozentsatz von 0,35 % (nach: www.congresopuebla.gob.mx, Juni 2006).

In Morelia, der Hauptstadt des Bundesstaates Michoacán, kleiner als Puebla de los Ángeles, aber auch mit einer alten kulturellen Tradition, beträgt der Jahreshaushalt 2006 der Gemeinde für Ausgaben im Bereich Kultur etwa 2 066 666,6 Euro. Da der Gesamthaushalt von Morelia jährlich 72 978 739,86 Euro beträgt, stellt sich heraus, dass diese Gemeinde mehr für Kultur ausgibt als Puebla, nicht nur in absoluten Zahlen, sondern auch prozentual, nämlich 2,83 % des Jahreshaushalts. Im Unterschied zu Puebla, wo das Kulturinstitut unabhängig arbeitet, gehört in Morelia die Leitung des Kulturbereichs zum Tourismusamt. Diese Information bekamen wir von dem Stadtrat Sergio Guzmán Dueñas, Mitglied der Kommission für Steuerwesen, Finanzierung und Gemeindevermögen des Munizipiums Morelia.

Der Bundesstaat Michoacán gibt im Jahre 2006 für das lokale Kulturministerium 8 800 696,13 Euro aus, d.h. 0,53 % des Gesamtetats, der 1 660 232 119,86 beträgt (www.congresomich.gob.mx, Juni 2006).

Eine wichtige Einrichtung der Kulturfinanzierung in Mexiko ist der Fonds für Kultur und Kunst (auf Spanisch *Fondo Nacional para la Cultura y las Artes, FONCA*). In Anlehnung daran haben auch die Gliedstaaten ähnliche Fonds ausgestattet, um die Kulturförderung auf Landesebene voranzutreiben und um die Bundesregierung für die Hälfte der Unkosten zu gewinnen. Denn diese Unkosten verteilen sich gerecht auf zwei Träger: 50 % davon übernimmt der jeweilige Bundesstaat, 50 % die föderale Regierung (s. Anhang A.3.2). Dieses Projekt wurde unter Präsident Zedillo (1994-2000) ausgebaut. Das Ziel der Fox-Regierung, deren Mandat im Dezember 2006 zu Ende ging, war die Versorgung von etwa fünf hundert Munizipien mit Geldmitteln zur Unterstützung kultureller Vorhaben. In diesem Fall werden sich bei jedem Fonds alle drei staatlichen Ebenen beteiligen, d.h. die Unkosten teilen sich

⁴⁰ Zufälligerweise habe ich erfahren, wie enorm hoch die Kosten der neuen Bibliothek „José Vasconcelos“ gewesen sind: bis Ende August 2006 hat man 90 666 666,66 € ausgegeben. Nach Angaben des Bibliotheksleiters Jorge von Ziegler in: VÉRTIGO Nr. 284, S. 61. Mexiko-Stadt, 27. August 2006.

gerecht zwischen dem Munizipium, dem entsprechenden Gliedstaat und der Bundesregierung (dazu s. ebenda; s.a. Ochoa 2001: 95-107).

Ein interessantes Beispiel einer Innovation im Finanzministerium zu Gunsten des Kultursektors ist die Möglichkeit, dass Künstler beim Finanzministerium Kunstwerke verpfänden, um ihre Steuern zu bezahlen. Aus der Erfahrung meiner eigener Schwester, die selbst eine Bildhauerin ist, habe ich gehört, dass das System sehr gut funktioniert und dass die Werke von Fachpersonen bewertet werden. Interessant für die Künstler ist auch, dass die verpfändeten Werke vom Bundesfinanzministerium überall auf dem Bundesgebiet ausgestellt werden.

Nicht immer sind direkte Subventionen entscheidend. Vielmehr ist wichtig, in welchem Rahmen die kulturellen Aktivitäten stattfinden und wie die steuerlichen Bestimmungen aussehen. Zum Beispiel hat das Problem der mexikanischen Filmindustrie nichts mit Subventionen zu tun, die in ausreichender Höhe fließen. Jedoch profitieren zu einem großen Teil die privaten Verleiher und Kinobetriebe von den Kasseneinnahmen. Sie bekommen 88 %. Das bedeutet, dass der Produzent, der das größte Risiko trägt, 12 % der Einnahmen erhält, während der Verleiher 28 % und die Kinobesitzer 60 % bekommen. In den Vereinigten Staaten ist es genau umgekehrt: Der Produzent bekommt 60 %. Daher sind das Problem in Mexiko nicht die Subventionen, sondern die Frage, wohin diese 60 % (der Einnahmen) fließen (s. Berman / Jiménez 2006: 65-66).

Heute gibt es in Mexiko, gemessen an der Gesamtbevölkerung, mehr Künstler wie nie zuvor in der Geschichte, und dies ist teilweise auf die Subventionen zurückzuführen. Natürlich gibt es diejenigen, die keine Subventionen brauchen und diejenigen, die zu keiner Zeit darüber verfügen können. Diese Subventionen fließen im Rahmen von zwei Förderprogrammen: Als Stipendien oder als Produktionsmittel für künstlerische oder kulturelle Aktivitäten. Diese wirtschaftliche Unterstützung wird von dem immensen Staatsapparat zur Verfügung gestellt: Kunstschulen, Museen, Kulturhäuser, Theater, Kinowerkstätten und -studios, Druckereien, ein großes Netzwerk von Bibliotheken, ein Netzwerk von Büchereien, Zeitungsarchiven usw. Jiménez bemerkt dazu: Es handelt sich um einen „Riesenapparat“ („*aparato*“). Die offensichtlichste Einschränkung von dessen Effizienz ist, dass nur wenige davon profitieren. Das heißt, die Kunst hat praktisch keinen Einfluss auf das Kulturleben der Bevölkerung (ebenda: 40-41).

Es gibt sehr viele Stipendien und Arten von Stipendien. Mexiko ist eines der Länder, in denen es den jungen Künstlern am besten geht, versichert Berman, denn zu der guten Ausbildung, die man in den Künstlerschulen erwirbt, kommt unmittelbar anschließend die Möglichkeit hinzu, mit Hilfe von Stipendien und Subventionen Kunst zu machen. Darüber hinaus herrscht in Mexiko absolute Künstlerfreiheit, obwohl dies nicht in der Verfassung verankert ist (ebenda: 42; dazu auch Ochoa 2001: 49 ff.).

Das Problem ist, dass an Publikum mangelt. So entsteht eine Situation, die laut Berman einem Tischtennis-Spiel mit einem oder höchstens mit wenigen Beteiligten ähnelt. Und diese wenigen sind auch noch andere Künstler. Daher kommt González Rosas zu folgender Ansicht: „Die Künstlerszene (in Mexiko) gleicht einem Ort des Konsums für den Eigenverbrauch mit endogamischem Charakter (*carácter endogámico*)“ (zit. bei ebenda: 43).

Die Verteilung des Haushalts von CONACULTA stellt sich wie folgt dar: 80 % fließt in die eigene Verwaltung, 10 % sind Subventionen für Künstler oder kulturelle Aktivitäten, und weitere 10 % sind für die Verbreitung bestimmt. Daran sieht man, dass es anscheinend für die Struktur und Arbeitsweise des Kulturrates nicht wichtig ist, ob die Kunst das Publikum erreicht. Und daher gibt es auch keine Beziehung zwischen der Kunst und dem Publikum. Die Zukunft eines Künstlers hängt nicht davon ab, wie er beim Publikum ankommt, sondern davon, welches Urteil seine Kollegen, das heißt die anderen Künstler, über ihn fällen. Darüber hinaus ist es in einem Land, in dem Subventionen fließen, nicht wichtig, ob Geld verdient wird. Es ist nicht wichtig, die Kosten durch Einnahmen zu decken. Und wenn Geld überhaupt verdient wird, fließt es an das Finanzamt oder an CONACULTA. Auch der Erfolg ist unwichtig, denn man muss ein starres Programm einhalten, völlig unabhängig davon, ob das Werk Erfolg hat oder nicht. Das heißt, die Beurteilung durch das Publikum ist nicht von Bedeutung. Die Vorschriften des Finanzministeriums verbieten zudem die Werbung in großem Stil, denn nur 10 % des Haushalts darf dafür ausgegeben werden. So gibt es in dem durch Subventionen unterstützten Bereich keine ausreichende Verbreitung, obwohl es hier sehr viele Aktivitäten unterschiedlicher Qualität gibt (ebenda: 44 ff.).

Die kulturelle Infrastruktur des nordamerikanischen Landes ist die beste in Lateinamerika, aber es ist sehr problematisch, zu internationalen Fonds zu gelangen. Mexiko steht daher ganz dahinten, wenn

es darum geht, internationale finanzielle Hilfsangebote der UNESCO und anderer Institutionen zunutze zu machen (s. Anhang A.3.2).

5.8 Der aktuelle Stand der Diskussion über die Probleme der Kulturpolitik

Die Kultur in Deutschland entspricht dem gewachsenen Selbstverständnis unseres Landes: Vielfältig, manchmal widersprüchlich, ohne gesamtstaatliche Leitlinien und regional verwurzelt.

Wolfram Hertel.⁴¹

Deutschland.- Die Diskussion über die gegenwärtigen Schwierigkeiten der deutschen Kulturpolitik, vor allem in Bezug auf ihre Finanzierung, wird gelegentlich sogar heftig geführt.⁴²

Die Benennung eines Bundesbeauftragten für Kultur und Medien und die Gründung einer Kulturstiftung des Bundes gab der Diskussion über eine notwendige Entflechtung bzw. über eine Systematisierung der Kulturaufgaben von Bund und Ländern einen neuen Impuls; allerdings ist bei diesem Thema wieder Ruhe eingekehrt, wenn auch die Diskussion hin und wieder aufflammt (s. Sauberzweig 2001: 171; Wanka 2002: 101).⁴³ Diese Debatte steht im Zusammenhang mit der seit Jahren unternommenen Suche nach einer Föderalismusreform und dauert noch an, auch – oder gerade deswegen – weil die Föderalismusdiskussion im Dezember 2004 und im Mai 2005 für gescheitert erklärt wurde. Es muss in Erinnerung gerufen werden, dass die Bildungspolitik – d.h. ein Teil der so genannten Kulturhoheit der Länder – der Zankapfel bei den erfolglosen Verhandlungen war – sowohl im Dezember 2004 als auch im Mai 2005. Auch in der Kulturpolitik hat leider der „real existierende Föderalismus“ (Ruth Wagner) Kompetenzen verwischt, Egoismus befördert und zentralistische Tendenzen begünstigt (Wagner 2002: 105).

Außer der heftigen Debatte um die kulturpolitische Aufgabenverteilung ist die aktuelle Situation der Kulturpolitik durch eine äußerst schwierige finanzielle Lage gekennzeichnet. Schmidt (2005) vertritt zwar die Ansicht, dass die Phase, „... in der ressentimentgetriebene Sparkommissare in Städten und Gemeinden, in Staatskanzleien und Finanzministerien eine Radikalkürzung von Kulturmitteln forderten, ... weitgehend vorüber (sei)“. Das bedeutet aber lange nicht, dass die notwendigen Reformen der Finanzlage im Kulturbereich schon erfolgreich abgeschlossen seien. Ankaufetats für Museen und Bibliotheken gibt es nur noch selten, Fördergelder werden noch immer falsch verteilt bzw. werden an der falschen Stelle eingespart, es wird immer wieder mangelnde Sachkompetenz bei der Kulturverwaltung festgestellt, und unnachgiebige Tarifpolitik kann sich auch negativ auswirken (s. dazu Schmidt 2005). In vielen Ländern und Gemeinden ist die Lage der Kulturfinanzierung immer noch bedrohlich.⁴⁴ Deswegen spricht Christina Weis (die ehemalige Bundesstaatsministerin für Angelegenheiten der Kultur und der Medien) von einem dramatischen Strukturwandel, der die gesamte deutsche Kulturlandschaft in den nächsten Jahren verändern wird (zit. bei Söndermann 2003: 384). Die öffentliche Kulturfinanzierung in Deutschland fällt lediglich mit einem Anteil von ein bis zwei Prozent der öffentlichen Haushalte sehr gering aus. So lesen wir im „Koalitionsvertrag zwischen

⁴¹ Hertel 2001: 166.

⁴² Vertiefend darüber: CE / EC 2003, insbes. Kapitel 4. Zu den finanziellen Kürzungen im Kulturbereich s. die Anmerkungen von Sievers (2003: 20-21). S. a. Rübke / Wagner 2002 a: 31-34.

⁴³ Die Koalitionspartner haben sich im November 2005 auf eine Fusion der Kulturstiftung des Bundes und der Kulturstiftung der Länder geeinigt, s. dazu: www.bundesregierung.de/artikel/Koalitionsvertrag-zwischen-CDU.htm. Stand: Dezember 2006. Die Ministerpräsidenten haben auf ihrer Sitzung vom März 2006 diese Fusion vertagt.

⁴⁴ In den allermeisten Fällen allerdings sind die städtischen Behörden nicht in der Lage, kulturelle Einrichtungen einfach zu schließen, denn es gibt z.B. langfristig zu erfüllende Verträge (s. dazu Klein 2005: 86).

CDU, CSU, und SPD zum Thema Kultur- und Medienpolitik“ folgendes: „Der Etat für Kultur und Medien ist der kleinste im Bundeshaushalt und ist daher besonders sensibel. Da signifikante Zuwächse in den Haushalten nicht in Aussicht gestellt werden können, ist es umso dringlicher, die vorhandenen Mittel effizient einzusetzen“.⁴⁵ Sind nach diesem Sachverhalt nennenswerte Einspar- oder Entlastungseffekte zur Konsolidierung des Haushaltes durch Einsparungen im Kulturbereich zu erwarten? Man kann sich nur die Frage stellen, ob die Kulturförderung allmählich zum Privileg von finanzstarken Ländern, Städten und Regionen wird.

Obwohl die finanzielle Situation vielleicht nur konjunkturbedingt ist, muss man sich m.E. fragen, ob einige kulturpolitische Strukturen flexibel genug sind, um sich an neue Gegebenheiten anzupassen, um z.B. „...nicht befriedigte Nachfragen zu befriedigen und nicht nachgefragte Angebote aufzugeben“ (CE / EC 2002: D-12). Weitere Fragestellungen wären beispielsweise, wie viel Kultur wir uns in Deutschland leisten möchten, und ob vielleicht das Finanzierungsmodell ein paar Korrekturmaßnahmen bräuchte. Gibt es außer dem „Sparen als Politikersatz“ keinen anderen Ausweg (s. Sievers 2003: 20)? Ferner: Was ist das dem Bund zuerkannte gerechte und gerechtfertigte Maß, was ist Aufgabe der Länder und was gehört alleine in die Kompetenz der Bürger und ihrer Gemeinden (Wanka 2002: 101)? Eine Verwaltungsreform in vielen Kultureinrichtungen würde in diesem Sinne größere Effizienz, mehr Transparenz und Bürgernähe, Dienstleistungs- und Zielorientierung ohne Zweifel mit sich bringen; man kann auch an neue Modelle der privatrechtlichen, flexibleren Trägerschaften denken (s. dazu ebenda; auch Rübke / Wagner 2002a: 25 f.).

Ein großes Hindernis in unseren Tagen scheint zu sein, dass eine bestimmende philosophische bzw. gesellschaftstheoretische „Leitidee“ fehlt, genauso wie die Bereitschaft, notwendige Ressourcen für ihre Umsetzung im kulturpolitischen Alltag zu mobilisieren (Klein 2005: 208).

Das deutsche System der Kulturförderung mag der Transformation und der Stabilisierung bedürfen, die Stunde der Entflechtung der Finanzierungswege und der Befugnisse scheint gekommen zu sein, aber das Gespräch um die Entflechtung und um die Aufgabenteilung im Rahmen der Kulturpolitik muss konstruktiv, sachbezogen und behutsam geführt werden. Die oft geäußerte Auffassung, dass jedes kulturelle Engagement des Bundes unbedingt eine Verletzung der Kulturautonomie der Länder nach sich zieht, sollte überwunden werden; außerdem besteht die nationale deutsche Kultur nicht nur aus der einfachen Summe dessen, was sich in den Ländern, Regionen oder Gemeinden abspielt.⁴⁶ Es stellt sich aber auch die Frage, ob der Preis dieses inländischen kulturellen Engagements des Bundes damit bezahlt werden müsste, dass deutsche Auslandsschulen aushungern und reihenweise Goethe-Institute schließen (Zehetmair 2002: 90). Bei der Diskussion um die wichtigen Reformen der Kulturpolitik trifft man wieder zwei bekannte Begriffe der Föderalismusdebatte: Entflechtung und Subsidiarität. Wenn die Gemeinden ihre Bedeutung in der Kulturpolitik wiedergewinnen wollen, ist die konsequente Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips unentbehrlich, gekoppelt mit dem Solidaritäts- und dem Konnexitätsprinzip. Für klare Verantwortungsstrukturen in der Kulturarbeit bedeuten die Mischfinanzierungen und die Doppelzuständigkeiten ein großes Hindernis. Außerdem sollten die Länder von ihren Kernkompetenzen als Gesetzgeber in kulturellen Angelegenheiten ohne Angst Gebrauch machen. Im ersten Kapitel dieser Schrift haben wir gesehen, dass die Subsidiarität keine „Einbahnstraße“ ist, d.h. sowohl die kleinen als auch die größeren Instanzen haben Pflichten und Aufgaben zu erfüllen sowie Verantwortungen zu übernehmen (s. dazu Rübke / Wagner 2002a: 25). Nida-Rümelin macht darüber hinaus auf das Kriterium aufmerksam, dass bei den Verhandlungen um die Entflechtung das übergeordnete Ziel sein müsse, „...dass keine einzige Kulturinstitution in Deutschland durch die Entflechtung der Verantwortlichkeiten Schaden nimmt“ (2002: 73, dort vertiefend dazu).

Die Entflechtung schließt die Arbeit an besseren Strukturen, welche eine Kooperation ermöglichen, nicht aus (s. Rübke / Wagner 2002: 27). Der Föderalismus bietet große Möglichkeiten zu Anpassungen an moderne Zeiterscheinungen und zur wahren Zusammenarbeit. Er hat seine Aktualität nicht verloren, vor allem nicht in der Kulturpolitik, und er erlaubt das Zusammenspiel von Wettbewerb und Kooperation. Vielleicht, so Häberle, hat man bisher die Kooperation etwas übertönt, so dass nun die Zeit wohl gekommen ist, den Wettbewerb zu akzentuieren – „allerdings bitte nicht zu

⁴⁵ In: www.bundesregierung.de/artikel/Koalitionsvertrag-zwischen-CDU.htm. Stand: Dezember 2005.

⁴⁶ S. dazu Sauberzweig 2001: 174; Rübke / Wagner 2002a: 15; Knoblich 2004: 5-12; Ruth Wagner 2002: 106.

sehr!“ (Häberle 2002: 119).⁴⁷ Deswegen gilt es m.E. den Föderalismus bzw. den Kulturföderalismus zu verstärken, indem man Länder und Gemeinden stärker macht, die Steuer-, die Finanzpolitik und die Aufgabenverteilung transparenter gestaltet, und den Zentralisierungstendenzen Einhalt gebietet. Der Kulturföderalismus ist jedoch weder als Selbstzweck noch als Dogma zu verstehen, sein Ziel ist, dem Gemeinwohl zu dienen.⁴⁸

Nun zum Schluss: Ein anderes, sehr ernstes Problem für die deutsche Kulturpolitik der nächsten Dekaden ist die demografische Entwicklung des Landes. Diese Lage wird von Schmidt, in Anspielung an das Motto der siebziger Jahre, folgendermaßen ausgedrückt: „Das Orakel der Demografie sagt voraus: Kultur für Alte statt Kultur für alle“.⁴⁹ Das Stichwort ist hierbei: der Überalterungsprozess der deutschen Bevölkerung, denn man fragt sich mit Besorgnis, wer mittelfristig die Museen und die Theater- und Opernaufführungen besuchen wird.

Mexiko.- Wenn man die mexikanische kulturelle Landschaft genauer betrachtet, entdeckt man unzweifelhaft auch einige positive Punkte: Es gibt ein sehr großes und sehr gut geschütztes archäologisches und historisches Kulturgut und ein Netzwerk von sehr guten Ausbildungsstätten für Künstler. Es gibt wunderbare Bibliotheken, Theater, Zeitschriftenarchive, Kulturstätten, Buchläden, Museen usw. Die Massenkultur erreicht die Menschen überall im Land. Es gibt einen neuen Unternehmenssektor, der sich begeistert mit Kultur beschäftigt. Die heutige Generation der Kunstschaaffenden ist so groß wie nie zuvor. Es gibt also sehr viel versprechende Bedingungen für die Stärkung des dritten Sektors.

Hinsichtlich der Kulturpolitik kann man zwei Defizite beim mexikanischen Staat feststellen: Zum einen hat man die Gesamtheit der Massenmedien im Bereich der Massenkultur nicht als den einflussreichsten Faktor in die Strategien einbezogen. In diesem Zusammenhang ist das Absurde bei dem Problem der heutigen Kulturpolitik in Mexiko, dass der Staat auf allen drei Ebenen zum großen Produzenten geworden ist, der mit den Bürgern in Konkurrenz tritt. Er muss jedoch für sein Interesse an den Medien der Massenkultur neue Perspektiven schaffen. Zum andern gibt es ein großes Desinteresse bei der Definition von Kultur gegenüber der digitalen Technologie. In Mexiko ist die Kultur bisher nicht als Ressource verstanden worden (Berman / Jiménez 2006: 144, 160).

Die Kulturpolitik des 20. Jahrhunderts in Mexiko unterstreicht daher mehr das Kunstschaaffen als die Vermittlung von Kultur. In ihrem Mittelpunkt stehen eher die Kunstschaaffenden als die Öffentlichkeit. Es wird mehr Wert auf das Bekannte und Verehrte als auf das Experimentelle und Neue gelegt, und die Kunst ist für die Kulturpolitik wichtiger als die Kommunikation. Die Kunst hat sich vollkommen von der Erziehung abgekoppelt, und das ist ein großer Fehler. Dazu kommt das geringe Niveau der staatlichen Erziehung und die große Zahl der Schüler, die sitzen bleiben: 40 % der Schüler an den staatlichen Schulen der Sekundarstufe fallen bei den Prüfungen durch (s. Berman / Jiménez 2006: 197), und es gibt keine sehr viel versprechenden Aussichten dafür, dass es gelingt, eine Verbindung von Kunst, Wissenschaft und Kultur mit der schulischen Erziehung herzustellen.

Erfreulicherweise erlangen in Mexiko in den letzten Jahren die Überlegungen hinsichtlich der Kulturpolitik langsam eine zunehmende Bedeutung, obwohl z.B. während des im Frühjahr 2006

⁴⁷ Häberle hat in diesem Sinne 1988 die „gemischte“ Bundesstaatstheorie entwickelt: Ein Akzent liegt auf dem Trennungsmodell: Die Länder konkurrieren untereinander, die punktuellen Kulturbefugnisse des Bundes sind grundsätzlich (aber nicht durchweg) getrennt von den Ländern wahrzunehmen. Notwendig sind auch Momente des kooperativen Kulturföderalismus: in bestimmten Bereichen arbeiten Bund und Länder zusammen. Und schließlich sind auch Momente des fiduziarischen Föderalismus dort erforderlich, wo der Bund Kulturprojekte in den neuen Ländern unterstützt (Häberle 2002: 131).

⁴⁸ Zum Thema der nach Redaktionsschluss dieses Kapitels verabschiedeten Föderalismusreform und ihre Folgen für die Kultur s.: *Kulturpolitische Mitteilungen* Nr. 112 (I/2006: 4-5), 113 (II/2006:19-20) und 119 (IV/2007: 6), herausgegeben von der Kulturpolitischen Gesellschaft (Bonn), wo u.a. die Befürchtung geäußert wird, „...dass durch die Föderalismusreform auch bislang bewährte Verantwortungsteilungen und Kooperationen zwischen Bund und Ländern bei der Kultur- und Kunstförderung betroffen sein werden“ (Nr. 112, S. 5).

⁴⁹ Zu diesem Sachverhalt ist die Lektüre des Artikels von Schmidt (2005) sehr interessant. Er erörtert unter anderen Punkten die demografischen horizontalen und vertikalen Differenzen in Bezug auf das Kulturleben und die empirischen Untersuchungen zum kulturellen Nutzungsverhalten. In seinem Beitrag für DIE ZEIT geht er anderen Fragen der demografischen Entwicklung in Deutschland nach, im Zusammenhang mit dem Kulturangebot und der kulturellen Nachfrage. Schmidt geht davon aus, dass die Kultur in Deutschland traditionsgemäß eine Veranstaltung für die breite Mitte der Gesellschaft ist.

laufenden Wahlkampfes die politischen Parteien und die Präsidentschaftskandidaten keine Kenntnis davon zu nehmen scheinen. Die auf eine Neugestaltung der Kulturpolitik sich beziehende Arbeit des Kulturausschusses im Unterhaus hat aber bisher kein konkretes Ergebnis erzielt. Kultur und Kulturpolitik waren auch ein wichtiges Thema der Diskussionen zur Staatsreform (s. Muñoz Ledo 2001: Kap. VI, dessen Ausführungen wir nun folgen). Dabei wird die Kulturpolitik als eine wesentliche Aufgabe des Staates betrachtet.⁵⁰ Es wird jedoch im Schlussbericht der so genannten Forschungskommission zur Staatsreform bemängelt, dass die mexikanische Kulturpolitik auf allen staatlichen Ebenen weder über eine ausreichend rechtliche Basis noch über die notwendige institutionelle Unterstützung verfüge; sie habe, so die Kommission, die soziale Partizipation nicht vorangetrieben und sei immer zentralistisch durchgeführt worden.

Außerdem sei die kulturpolitische Gesetzlage fehlerhaft, fragmentarisch und veraltet, sodass die staatliche Kulturarbeit sich auf die Förderung und Bewahrung der Kultur beschränke, eher im Sinne des engen Kulturbegriffes. Die kulturpolitischen Instanzen aller Art arbeiteten ohne sich miteinander abzusprechen, als „autonome Institutionen“, mit ihren eigenen Kriterien und Zielsetzungen. Darüber hinaus konzentrierte sich die staatliche Kulturförderung verwaltungsmäßig hauptsächlich auf die von der „mächtigen“ (*fuerte*) Bundesregierung durchgeführte Arbeit und flächenmäßig auf die Bundeshauptstadt. Diese Umstände hemmen (*inhiben*, so die Forschungskommission) die ausgeglichene Entwicklung der nationalen Kultur. Zum Schluss der Diagnose wird behauptet, dass der sozialen und privaten Kulturförderung nicht genügend Rechnung getragen werde.

Die Gruppe, welche bei der Kommission die Kulturpolitik als Thema hatte, vertrat die Meinung, dass die bisher durchgeführte Kulturpolitik weder nach einem integrierten Konzept noch nach langfristigen Kriterien zu definieren sei. Man solle die staatliche kulturelle Arbeit und die soziale und private Zusammenarbeit begünstigen, um sie zu demokratisieren und um neue Finanzierungsquellen einzuschalten.

Bei den Überlegungen im Rahmen der mexikanischen Kulturpolitik habe ich sehr oft die Meinung gehört, man solle das so genannte Recht des Menschen auf die Kultur in die Verfassung einführen. Dies wurde auch von der Kommission zur Staatsreform vorgeschlagen sowie die Verankerung der Bewahrung und Verbreitung des unantastbaren und Materiellen kulturellen Erbes in der PV, ebenso wie die Mitverantwortung der Gesellschaft und der Regierung für die Kulturförderung und die Neuordnung der Aufgabenverteilung zwischen den staatlichen Ebenen. Über diese Vorschläge im Bereich der formalen Dimension der Kulturpolitik sowie über die anderen ebenfalls in diesen Zeilen dargestellten Äußerungen werde ich im letzten Kapitel der vorliegenden Arbeit noch zu sprechen kommen.

Eine in Mexiko ebenfalls sehr verbreitete Meinung hinsichtlich der Organisation der kulturpolitischen Arbeit plädiert einerseits für eine föderale Durchführung der Kulturpolitik, gleichzeitig aber auch für die Gründung einer staatlichen Institution auf nationaler Ebene bzw. für die verfassungsmäßige Absicherung des CONACULTA. Die Kommission: „(Es wird vorgeschlagen), ... ein staatliches Organ ins Leben zu rufen, mit Autonomie, eigenen Mitteln und öffentlicher Gewalt – *autoridad pública* - ausgestattet, mit breiter Partizipation der „Akteure“ (der kulturpolitischen Akteure, nehme ich an) und der Bürger, mit demokratischem und föderativem Charakter – *con carácter democrático y federativo* -, das die Kulturpolitik dieses Landes koordiniert“ – *que coordine la política cultural de este país* (s.a. Fonseca 2002: 8, sowie Anhang A.3.4).

Der Einspruch und die Bildung eines Kulturministeriums auf Bundesebene erwecken dagegen bei anderen Intellektuellen und Künstlern die gehegte Befürchtung, dass dies zu einer Art „staatlichen Dirigismus in der Kultur“ führen würde, wie dies in den alten sozialistischen Ländern der Fall war und in Kuba und in China bis heute der Fall ist. Die Macht und die Interessen einiger Gewerkschaften und

⁵⁰ So kommt die UNESCO zu der Ansicht, dass es in Mexiko drei „Nischen“ gibt, die für die Entwicklung des Wohlstandes in naher Zukunft von Bedeutung sind (nach Berman / Jiménez 2006: 20, mit Literaturhinweisen):

1. Die so genannte „Industrie der Gastfreundschaft“, wozu der Tourismus, die Aufnahme von ausländischen Zuwanderern im Ruhestand und die Organisation von Ausflügen gehören;
2. die Tätigkeiten im Zusammenhang mit den so genannten „Back-offices“: das heißt die Unterstützung von international tätigen Unternehmen;
3. die Industrie der Kreativität, zu der vor allem die Kultur gehört, die eine große Anziehungskraft für die Touristen besitzt und ein großes Potential für den Export beinhaltet.

ihrer Führer könnten diese ebenfalls auf den Gedanken bringen, sich der Bildung eines solchen Ministeriums entgegenzustellen. Dazu ist anzumerken, dass der staatliche Dirigismus nicht unbedingt eines Bundesministeriums bedarf. Der entsprechende Nachweis wurde während der Amtsperiode von José López Portillo (1976-1982) hinreichend erbracht. Zudem erweisen sich die Entscheidungsmechanismen innerhalb der Institutionen für Kultur und Kunst in Mexiko zunehmen als unabhängig. Daher scheint ihre Arbeitsweise geeignet, jegliche Form von staatlichem Interventionismus in die Schranken zu weisen (s. Ochoa 2001: 42-45, 61).

Darüber hinaus vertritt die oben erwähnte Kommission zur Staatsreform die Meinung, es sei notwendig, ein „Allgemeines Kulturgesetz“ – *ley general de cultura* - zu verabschieden, das den rechtlichen Rahmen hinsichtlich der Aufgabenverteilung, die Finanzierung, die Charakterisierung der obersten Kulturbehörde, den Verantwortungsspielraum für Gesellschaft und Regierung u.a. festlegt. Die Reorganisation der öffentlichen Kulturämter nach Rangordnung und eine Reform der kulturpolitischen Institutionen sind auch als wichtige Punkte angeführt, sowie die Dezentralisierung zugunsten der Gliedstaaten und Munizipien (wörtlich: „lokale Regierungen“), finanzielle Begünstigungen sowohl für soziale als auch für private Kulturförderer usw. Fonseca (2002: 8) setzt sich für ein „Gesetz des kulturellen Erbes“ und für ein „Allgemeines Kulturgesetz“ ein, sowie für die Verankerung des Rechts auf Kultur in der PV.

Angesichts der gewaltigen Probleme der mexikanischen Kulturpolitik, die nicht nur auf einen chronischen Geldmangel zurückzuführen sind, sondern auch und vor allem auf einen „Organisationsmangel“, könnte man sich fragen, wo die Grenzen der staatlichen Beteiligung zu ziehen seien, vor allem, wo die Grenzen der Bundesregierung liegen dürften. Der Staat kann nämlich weder im Kulturbereich noch in den anderen Politikfeldern alles machen (Mabire 2003: 81). Der Geldmangel erklärt auch nicht viele Schwierigkeiten, Verdoppelungen von Aufgaben, Geldverschwendung, Fehlentscheidungen und allgemeines Chaos (vgl. ebenda). Obwohl die Unterentwicklung des Landes die Unterentwicklung seiner Kulturpolitik erklären könnte, muss man nach der Möglichkeit fragen, wie der Teufelskreis zu durchbrechen sei. In den letzten dreißig Jahren ist der Staat der einzige, der für Kultur, Bildung und Wissenschaft die größten Leistungen hervorgebracht hat, trotz zahlreicher Fehler. Es geht ja nur um bescheidene Erfolge, aber sie sind vielleicht „besser als nichts“ (Mabire 2003: 82).

Die Kulturpolitik in Mexiko hat die Aufgaben der Bildungspolitik bisher nicht vervollständigen können und die Schulpolitik hat die Grundlage und die Bedingungen für eine breite kulturpolitische Arbeit nicht befestigen können, infolge ihrer Entsetzen erregenden niedrigen Qualität. Beide Elemente – Bildung und Kultur - sind unentbehrliche Voraussetzungen für die Entwicklung eines Landes. Jede Investition auf diesen Kulturfeldern ist eine Investition in die Zukunft (vgl. Mabire 2003: 82-83).

3. Teil

SCHLUSSTEIL

Kapitel 6

System-Vergleich: Gemeinsamkeiten und Unterschiede

*Der Reichtum des kulturellen Lebens in Deutschland
beruht auf seiner föderalen Prägung. Die Länder stehen
dafür ein, dass dieser Zusammenhang von Kultur,
Kulturpolitik und Föderalismus gewahrt bleibt.*

Bernhard Vogel ¹

6.1 Darstellung und Interpretation der Befunde

Die Untersuchung des Föderalismus und der Kulturpolitik in Deutschland und in Mexiko ist Gegenstand der Kapitel 4 und 5 der vorliegenden Arbeit, so dass wir nun in der Lage sind, die bereits dargestellten Fakten und Informationen vergleichend zu analysieren. Im nächsten Kapitel werden wir die Schlussfolgerungen ziehen.

Wie wir im 4. Kapitel gesehen haben, ist der deutsche Föderalismus stark auf die Kooperation ausgerichtet, so dass die Entscheidungsfindung durch das Zusammenspiel vieler politischer Akteure gekennzeichnet ist. Hingegen ist in Mexiko die Zahl der Entscheidungen, die eine Zustimmung sowohl der Bundes- als auch der Landesebene brauchen, relativ niedrig. In der Tat ist aber seit einigen Jahren, besonders seit dem Regimewechsel im Jahre 2000, eine Tendenz zu verzeichnen, die Teilnahme und das Gewicht der Landesregierungen – und sogar der Municipien und der Regionen – an der Entscheidungsfindung voranzutreiben mit dem Ziel, dem starken zentralistischen Charakter des mexikanischen Föderalismus entgegenzuwirken. Aus diesem Grund ist die Nationale Konferenz der Gouverneure (CONAGO) 2001 ins Leben gerufen worden.

Viele Politiker und Wissenschaftler plädieren für die Einführung kooperativer Elemente im mexikanischen Föderalismus, aber nicht deswegen, um den Wettbewerb zwischen den Gliedstaaten zu lindern, denn das mexikanische föderale Trennsystem betont diese Konkurrenz eigentlich nicht. Eher zeichnet sich der mexikanische Föderalismus durch die überragende Stellung der Bundesverwaltung gegenüber den Gliedstaaten aus (s. Armenta 1996: 126). Etliche Politiker und Sachverständige erwarten von dem kooperativen Modell vielmehr, die gewaltigen Probleme des Landes gemeinsam und effektiver lösen zu können. Sie sind der Meinung, dass der Mangel an Zusammenarbeit und an leistungsfähiger Kommunikation zwischen den staatlichen Ebenen Hindernisse für die Entwicklung des Landes bedeuten. Sie betrachten ein Verbundmodell mit seiner Betonung von Solidarität und Zusammenarbeit als erstrebenswert. Die Leistungsfähigkeit des mexikanischen föderalen Systems wird teilweise von der stark differenzierten Ressourcenausstattung der Gliedstaaten beeinträchtigt. Die Unfähigkeit der mexikanischen Bundesländer, ihre staatlichen Aufgaben mit Gewissheit und Effizienz durchzuführen, prägt ihre administrative Arbeit (vgl. Merino 2000a: 416). Ferner sind die lokalen Parlamente fast nie in der Lage, für die bestimmten Eigenschaften der jeweiligen Gliedstaaten passende und angemessene Gesetze zu entwerfen (Armenta 1996: 119). Die Interaktion der verschiedenen Institutionen und staatlichen Ebenen läuft nicht immer reibungslos, was die Umsetzung von Entwicklungsmaßnahmen erheblich erschwert. Beispiele dafür sind vor allem in den letzten Jahren zahlreich: das gescheiterte Projekt des neuen Flughafens in der Nähe von Mexiko-Stadt, die Reformblockade durch die Legislative seit etwa 1997, die schwierige Beziehung der Fox-Regierung

¹ Zit. bei Klein 2005: 135.

zu den Behörden von Mexiko Stadt, die ständige Spannung zwischen Politikern verschiedener Parteien und die mangelhafte Kommunikation und Arbeit von unzähligen Polizeikörperschaften, die der organisierten Kriminalität nichts entgegenzusetzen haben.

Wenn wir in diesem Schlussteil unserer Arbeit die drei Dimensionen der Kulturpolitik in Deutschland und in Mexiko vergleichend betrachten, ergibt sich das Folgende:

I) Unter Berücksichtigung der **Polity** - Dimension, d. h. der politischen Ordnung, des Staatswesens und der Verfassung, also der Rahmenbedingungen, unter denen die Kulturpolitik ganz konkret zustande kommt, ist Deutschland durch die folgenden Merkmale charakterisiert:

1. Die im Art. 5 GG garantierte Freiheit von Kunst und Wissenschaft. Eine entsprechende Regelung suchen wir in der mexikanischen PV vergebens. Scholz² leitet aus dem Art. 5 GG explizit einen durch folgende Merkmale gekennzeichneten Kulturstaat ab:

- a) er gewährleistet den Schutz von Bildung und die Freiheit, Autonomie und Pluralität von Kunst;
- b) der Staat verpflichtet sich zu kulturpolitischer Neutralität und Toleranz, genauso wie zu kultureller Förderung und Pflege von Kunst und Wissenschaft;
- c) institutionelle Kooperation von gesellschaftlichen und staatlichen Kulturträgern;
- d) Verbot von staatlichem „Kunstrichtertum“;
- e) die staatliche Kulturförderung darf eine sachgerechte Auswahl und Differenzierung treffen.

Einige Landesverfassungen in Deutschland erklären das jeweilige Bundesland als „Kulturstaat“ (Bayern) bzw. schreiben die aktive Pflege und Förderung der Kultur als staatliche Aufgabe fest (Bremen, Hessen u. a. m.). Der Sonderfall Sachsen wurde im Kapitel 5 erörtert.

In Mexiko wird die Bildung als Grundrecht und die Kulturförderung als Aufgabe des Staates betrachtet. Obwohl die Künstler in den letzten Jahrzehnten von Freiheit, Autonomie und Pluralität profitiert haben, ist diese Situation in keinem Bundesgesetz explizit festgeschrieben. Der „Kulturplan 2001-2006“ gewährleistet die Freiheit in der Wissenschaft, Kunst, Kritik und sonstigen kulturellen Tätigkeiten. Da einige Gliedstaaten schon über ein Kulturförderungsgesetz verfügen, werden diese Rechte zumindest dort gesetzlich festgelegt. Ein wichtiger Faktor der Freiheit in der Forschung, in der Lehre und in der kulturellen Förderung ist die Autonomie der Universitäten gegenüber dem Staat. Von dieser Autonomie profitieren alle staatlichen und alle großen Privatuniversitäten.

2. Der deutsche kulturelle „Trägerpluralismus“ (so Häberle) ergänzt die kulturellen Grundrechte. „Die Konkurrenz, ja Rivalität zwischen den teils staatlichen, teils gesellschaftlich-öffentlichen Kulturträgern (und ihren unterschiedlichen Kulturpolitiken) ist eine Garantie für Offenheit, Kreativität und Lebendigkeit der Kultur. Verfassungsrechtlich handelt es sich bei diesem Pluralismus um eine Form der Gewaltenteilung, teils im engeren ‚staatlichen‘ Sinne, teils im weiteren ‚gesellschaftlichen‘ Sinne“ (Häberle 1985: 26f., zit. bei Klein 2005: 84). Der Trägerpluralismus wird vom Art. 30 GG gewährleistet, denn „...Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz ausdrücklich keine andere Regelung trifft“. Dieser Grundsatz ist vor allem für die Kulturpolitik verbindlich, da das GG – von der Auswärtigen Kulturpolitik abgesehen - ausdrücklich keine andere Regelung trifft. Diese auf einer langen historischen Tradition beruhende „ausgeprägte Dezentralisation“ ist ein wesentliches Kennzeichen der deutschen Kulturpolitik und unterscheidet sie von anderen Ländern wie Frankreich, Spanien oder Mexiko. Wir können darin einen wichtigen Faktor der Lebendigkeit der deutschen Kulturlandschaft erkennen. Das offene und pluralistische Konzept des kulturellen Trägerpluralismus ermöglicht also, dass auf dem Kompetenzfeld von Bund, Ländern und Gemeinden auch private freie Träger wirken können (Häberle 2002: 129). Darüber hinaus ist der Art. 20 GG ein anderer Garant des staatlichen Trägerpluralismus, denn er misst der kommunalen Kulturpolitik eine zentrale Bedeutung zu (s. Klein 2005: 84-85).

² Scholz, Rupert: Randnotiz Nr. 8 zu Art. 5 Abs. 3 des GG. In: Theodor Maunz / Günter Dürig (1994), zit. bei Klein 2005: 82-83.

In Mexiko entwickelt sich allmählich ein kultureller „Trägerpluralismus“. Aber im Unterschied zu Deutschland liegt das Hauptgewicht der Kulturförderung beim Bund und an zweiter Stelle bei den Gliedstaaten. Hier spielt das Munizipium auf keinen Fall die große Rolle, welche der Kommune zumindest in Westdeutschland zukommt. Ist in Deutschland die Kulturpolitik von unten nach oben strukturiert – also Gemeinde - Land - Bund -, ist es in Mexiko genau umgekehrt: Bund - Gliedstaat - Munizipium. Und um die Probleme der mexikanischen Kulturpolitik zu bewältigen, wird sogar für eine nationale Kulturbehörde plädiert, mit mehr juristischem Gewicht als es der CONACULTA hat. Obwohl die Vielfalt der Kulturträger eine Garantie für Offenheit, Kreativität und Lebendigkeit der Kultur darstellt, bedeuten der Geldmangel, die Gleichgültigkeit und die fachliche Unfähigkeit eines Großteils der mexikanischen Munizipien ein riesiges Hindernis. Die gegenwärtige Konzentration von Mitteln, Entscheidungen, Befugnissen und Veranstaltungen in den Händen des CONACULTA hemmt ebenfalls die Entwicklung eines Trägerpluralismus, obwohl andererseits die Arbeit des nationalen Kulturrates auf eine Vielfalt der Förderung abzielt – zumindest theoretisch. Einige Kulturexperten sehen in der Kulturtätigkeit der staatlichen Universitäten und des „Dritten Sektors“ den Schlüssel zu einem gesunden Trägerpluralismus. Dazu zählt auch die Kulturarbeit der Privatuniversitäten. Die Kulturarbeit hängt jedoch leider oft genug immer noch von den persönlichen (kultur)politischen Interessen der Handlungsträger und von den konjunkturellen Umständen ab.

3. Die besondere Rolle der deutschen kommunalen Kulturpolitik, garantiert durch die vom Art. 28 GG geregelte kommunale Selbstverwaltung, könnte annähernd der Situation entsprechen, die im Art. 115 der mexikanischen PV geregelt ist: Selbstverwaltung und politische Autonomie des Munizipiums sowie seine Pflichtaufgabe der Bewahrung kultureller Identität. „Kulturpolitik ist in der Bundesrepublik Deutschland in erster Linie *Kommunalpolitik*“, wie der Deutsche Städtetag feststellt (zit. bei Klein 2005: 71). Derselbe Sachverhalt wird von Heinrichs hervorgehoben, wenn er schreibt: „Kultur im Sinne eines organisierten öffentlichen Angebots zeigt sich in Deutschland ganz wesentlich als Kultur in den Städten und Dörfern. Anders als in Frankreich, Italien oder Großbritannien, wo man große Kultureinrichtungen wie beispielsweise den Louvre, die Uffizien oder das British Museum kennt, die kaum dem Sitzort allein zugerechnet werden können, findet man in Deutschland solche nationalen Kulturangebote kaum. Typisches Kennzeichen des deutschen Kulturangebots ist die einzigartige Vielfalt von Theatern, Bibliotheken, Museen und Konzerthäusern mittlerer und kleinerer Größe, die sich allesamt dadurch auszeichnen, dass sie in hohem Maße mit ihrem Sitzort verbunden sind. Die Stadt ist der natürliche Bezugsrahmen dieses Kulturangebotes, nicht das Bundesland oder gar die Bundesrepublik“ (Werner Heinrichs 1999, zit. bei ebenda: 151).

In Mexiko dagegen ist vor allem die Bundes- und an zweiter Stelle die Landeshauptstadt der Ort, wo sich das Kulturangebot konzentriert. So gut wie alle Kultureinrichtungen von nationaler Bedeutung sind in Mexiko-Stadt. Ausnahmen sind selten und besitzen in der Regel lediglich höchstens regionale Bedeutung: das Anthropologische Museum in Xalapa und das dortige Symphonieorchester, das Aquarium in Veracruz, das *Hospicio Cabañas* in Guadalajara, der Tiergarten *Africam* in Puebla, das Festival *Guelagueta* in Oaxaca, ferner die Kolonialstädte und die zahlreichen altindianischen Ruinenstätte, da sich die Pyramiden schwer nach Mexiko-Stadt transportieren ließen. Die zum Teil reiche Palette der kulturellen Aktivitäten auf dem Land und in den Dörfern wird sehr unterschiedlich bewertet und unterstützt, obwohl dort die meisten und beeindruckendsten Traditionen überdauert haben. In der Regel sind aber nach Mexiko-Stadt die Landeshauptstädte diejenigen, die vom Kulturangebot profitieren. Die kulturelle Vielfalt von Einrichtungen mittlerer und kleinerer Größe, eng mit ihrem Sitzort verbunden wie in Deutschland, ist in Mexiko nicht die Regel, sondern eher die Ausnahme.

4. Der staatlichen Trägerschaft von Kultureinrichtungen kommt sowohl in Deutschland als auch in Mexiko eine große Bedeutung zu. In beiden Staaten ist die private Kulturförderung nicht so hoch entwickelt wie in angelsächsischen Ländern.

5. Der Schutz von Kulturgütern wird vom Art. 74 GG als Zuständigkeit der konkurrierenden Gesetzgebung festgesetzt – es ist die einzige Stelle im GG, wo das Wort „Kultur“ zu lesen ist. In Mexiko ist der Bund für den Schutz von Kulturgütern und -schätzen verantwortlich. Hauptbehörde ist in diesem Feld das Nationale Institut für Anthropologie und Geschichte (INAH).

II) Wir wollen uns nun der prozesshaften Dimension (*politics*) zuwenden – d.h. dem Thema, das die kulturpolitischen Akteure, Ebenen, Interessen, Konflikte und ihre Lösungen umfasst.

1. Die deutschen kulturpolitischen Akteure handeln auf verschiedenen Ebenen, manche sogar auf mehreren. Diese Akteure sind:

- a) das staatliche Handeln oder der Erste Sektor, das durch Gesetze und Normierungen die kulturpolitischen Rahmenbedingungen festsetzt (als Beispiele seien Steuergesetze, Wettbewerbsrecht, Denkmalschutzrecht erwähnt). Staatliche Institutionen wie die Kommunen, die Länder und der Bund können auch selbst als Träger und Veranstalter von Kultureinrichtungen und -veranstaltungen agieren, sie können ebenso die kulturelle Arbeit Dritter fördern.
- b) Die Kulturwirtschaft arbeitet unter den gegebenen kulturpolitischen Rahmenbedingungen, wirkt aber auch auf deren Ausgestaltung ein. Es ist der Zweite Sektor.
- c) Die so genannten *Non-Governmental-Organisationen* des Dritten Sektors organisieren die Macht ihrer Mitglieder und vertreten deren Interessen gegenüber der Politik, wie der Deutsche Musikrat, die Kulturpolitische Gesellschaft u.v.a.m.

Die Existenz eines Staatsministers beim Bundeskanzler bzw. bei der Bundeskanzlerin für Angelegenheiten der Kultur und der Medien auf Bundesebene in Deutschland kann nicht mit dem Gewicht und den Funktionen und Kompetenzen des mexikanischen Nationalen Rates für Kultur und Künste (CONACULTA) verglichen werden. In Deutschland gibt es bisher keinen Bundeskulturminister bzw. kein entsprechendes Ministerium. Der BKM leitet eine Institution, die als eine oberste Bundesbehörde eingestuft wird, der Bundeskanzlerin untersteht und lediglich rund 190 Mitarbeiter beschäftigt (Klein 2005: 126; dort die Aufgaben).

Die mexikanischen kulturpolitischen Akteure lassen sich auch wie die deutschen in drei Sektoren einteilen. Im Prinzip zielen sie auf die gleichen Grundsätze der Kulturpolitik ab, nämlich auf die Förderung und Ermöglichung der notwendigen Bedingungen für die kulturelle Arbeit im breiten Sinne des Wortes, sie weisen aber einen anderen Entwicklungsgrad und eine andere Struktur auf.

Der CONACULTA besitzt zwar nicht den Rang eines Ministeriums, ist aber größer als etliche von ihnen. Er ist mehr als ein Ansprechpartner für kulturelle Angelegenheiten auf Bundesebene, denn die kulturpolitischen Richtlinien der föderalen Regierung gehen von ihm aus, er koordiniert die ganze Kulturförderung des Bundes und ist mit Abstand die wichtigste Kulturbehörde des Landes. Die in den letzten Jahren vorangetriebene Dezentralisierung der Kulturarbeit wird auch vom CONACULTA bestimmt und ist lediglich administrativer Natur. Sein übergroßes Gewicht, seine Funktionen und seine Kompetenzen lassen sich also mit denen des BKM nicht vergleichen.

2. Weitere Akteure der deutschen kulturpolitischen Landschaft sind die Parteien, Stiftungen, Gewerkschaften, Kirchen, Vereine und vor allem die Verbände. Sie sind Teil des so genannten Dritten Sektors. Unter den deutschen politischen Parteien vertreten nur *Bündnis 90/Die Grünen* die Ansicht, die Einrichtung eines Bundeskulturministeriums sei notwendig, um die kulturpolitische Tätigkeit der Bundesregierung noch effektiver zu gestalten. Die FDP würde eine horizontale Aufgabenbündelung der vom Bund geleisteten Kulturarbeit, einschließlich der Mittelorganisationen der Auswärtigen Kulturpolitik, gerne sehen. Auch die SPD betrachtet eine Erweiterung der Zuständigkeit des BKM für erstrebenswert, und zwar ebenfalls durch die Einbeziehung der auswärtigen Kulturtätigkeiten, aber auch der kulturellen und der politischen Bildung. Die CDU/CSU hat bei der Bildung der neuen Regierung im Herbst 2005 – in Übereinstimmung mit ihren eigenen Zusicherungen – das Amt des BKM beibehalten, aber neu besetzt. Darüber hinaus sind auch die so genannten parteinahen Stiftungen zu erwähnen, weil auch sie an der kulturpolitischen Diskussion teilnehmen. Beispiele dafür sind die *Konrad-Adenauer-Stiftung*, die *Friedrich-Naumann-Stiftung* usw.

In Mexiko spielt die Kulturpolitik in den Wahlprogrammen der Parteien anscheinend keine wichtige Rolle. Dort ist die Rede eher von der Bildungspolitik. Obgleich die Vorstellungen und Vorschläge der Parteien hinsichtlich der Wirtschafts-, der Sozial-, der Außen- und der Finanzpolitik erheblich

variieren können, gehen ihre Meinungen in Bezug auf die Bildungspolitik nicht sehr weit auseinander, denn alle drei großen Parteien bevorzugen in ihren neuesten Wahlprogrammen den weiteren Kurs der administrativen Dezentralisation – nicht aber der politischen! – und betonen die Notwendigkeit, den nationalen Charakter der Bildung weiterhin zu gewährleisten. Die Unterschiede haben eher mit dem Inhalt der Bildungspläne zu tun – kein Wort also über eine „dezentralisierende Föderalisierung“, nicht einmal in den Dokumenten der PAN. Diese Partei hatte sich früher mit aller Entschlossenheit gegen die Pflichtschulbücher ausgesprochen und verteidigte den Föderalismus in der Bildungspolitik, ebenso wie die Rechte der Eltern, über die Bildung ihrer Kinder zu entscheiden und mitzureden.³ Im Allgemeinen kann man ja behaupten, dass die wichtigsten politischen Parteien in Mexiko mit der bisher geltenden „föderal-zentralistischen“ Struktur des Staates einverstanden sind (s. Merino 2000a: 420). Was die Kulturpolitik anbelangt, sind die Vorschläge der Parteien ziemlich vage und sehen sehr ähnlich aus: mehr Geld für Kultur, mehr Stipendien für Künstler usw., ohne genau zu sagen, woher das Geld zu beschaffen ist und wie die entsprechende politische Partei bzw. der Präsidentschaftskandidat die künftige Kulturpolitik (neu) organisieren möchte. Viele Kulturpolitiker, Künstler und Sachverständige werfen deswegen den Parteien vor, kein Interesse für die Kultur zu zeigen.⁴

Die Parteien in Mexiko haben Stiftungen gegründet, welche ihre Arbeit unterstützen. Eine von ihnen, die *Fundación Miguel Estrada Iturbide*, hatte im Jahr 2002 vor, einen Gesetzesentwurf zu formulieren, um die Kulturpolitik der föderalen Regierung mithilfe eines Bundesgesetzes zu regulieren. Daraus ist aber nichts geworden.⁵

3. In Deutschland spielen die Verbände eine außerordentlich wichtige Rolle in der Kulturpolitik. Sie zeichnen sich durch ihre ausgeprägte Dichte, ihre fachliche Differenziertheit, eine geringe Kompetitivität und ihren hohen Zentralisierungsgrad aus. Besonders relevant ist ihre Tätigkeit in der Gestaltung der Kulturpolitik, indem sie Kontakte zum Gesetzgeber und zu den öffentlichen Verwaltungen auf den verschiedenen Ebenen unterhalten. Sie bilden eine Art Resonanzboden für die Stellungnahme unterschiedlicher Experten und kulturpolitischer Akteure; sie artikulieren und vertreten verschiedene Interessen im kulturpolitischen Panorama, sie tragen zur internen Meinungsbildung bei und sind damit unentbehrliche Teilnehmer der Kulturtätigkeit (s. dazu Klein 2005: 161 f).

Verbände- und Vereinswesen sind in Deutschland so ausgeprägt wie in fast keinem anderen Land. Diese Tatsache ist für die dortige Kulturpolitik von außerordentlichen Bedeutung. In Mexiko wäre die Verstärkung eines entsprechenden intermediären Sektors unentbehrlich und viel wichtiger als die des Ersten Sektors, um die Kulturpolitik effektiver zu gestalten. Denn ohne einen aktiven, interessierten, wachsam und gebildeten Dritten Sektor kann keine erfolgreiche Kulturpolitik stattfinden. Darauf werden wir im 7. Kapitel noch zu sprechen kommen.

4. In Deutschland ist die Kulturförderung hauptsächlich eine Angelegenheit der Gliedstaaten, nicht der Bundesregierung. Dementsprechend hängt die Kulturpolitik deutlich von den jeweiligen länderspezifischen Traditionen ab (Beispiele s. ebenda: 135-136).

In Mexiko haben die Gliedstaaten die ihnen zur Verfügung stehenden verfassungsmäßigen Kompetenzen im Feld der Kulturpolitik nicht immer wahrgenommen bzw. nicht immer wahrnehmen können. Die kulturpolitische Arbeit der Bundesregierung sollte daher einen subsidiarischen Charakter betonen. Auch in Mexiko hängt die Kulturpolitik der Gliedstaaten von länderspezifischen Traditionen ab. So hat der Bundesstaat Oaxaca, obwohl einer der ärmsten Mexikos, dank seiner reichen und

³ Die Wahlprogramme der drei großen mexikanischen politischen Parteien, *Plataformas de Campaña* genannt, können auf folgenden Internet-Seiten eingesehen werden: www.pan.org.mx, www.pri.org.mx und www.prd.org.mx (Stand: Juni 2006).

⁴ Ich persönlich habe Mitte Juni 2006 einen Brief per Internet erhalten, in dem sich sehr bedeutende Künstler und Bürger beklagten, dass die politischen Parteien kein Interesse für die Kultur signalisieren. Kontaktadresse: rafpal@gmail.com (Rafael Palacios, Magister Musicus).

⁵ Die Rafael-Preciado-Stiftung der PAN wurde 1991 nach Vorbild der Konrad-Adenauer-Stiftung ins Leben gerufen. Beide Stiftungen arbeiten eng zusammen (nach einer persönlichen Mitteilung von Bernardo López Ríos, wissenschaftlicher Mitarbeiter der Rafael-Preciado-Stiftung, November 2005). Die Friedrich-Ebert-Stiftung unterhält vor allem zu PRI und PRD Beziehungen (s. www.fesmex.org, Stand: Juni 2006).

vielfältigen Traditionen und seiner weit verbreiteten kulturellen Veranstaltungen viel mehr Gewicht als „Kulturstandort“ als andere wirtschaftlich reichere Gliedstaaten Mexikos.

III) Das Feld der *policy* - Dimension der Kulturpolitik umfasst die Ziele, Konzepte und Vorstellungen, wie die Kulturpolitik ganz konkret aussehen soll. Es geht dementsprechend um die „politische Linie“, die konkrete inhaltliche kulturpolitische Ausgestaltung (Klein 2005: 31).

Da die formelle Dimension der deutschen Kulturpolitik einen breiten Gestaltungsspielraum gestattet, kommt der inhaltlichen Dimension eine sehr große Bedeutung zu. Dies bedeutet, dass man über die konkrete Ausführung der materiellen Aspekte der Kulturpolitik immer wieder neu diskutieren muss. Die Offenheit der diesbezüglichen Diskussion in Deutschland spiegelt die große Anzahl der kulturpolitischen Akteure wider, denn daran nehmen nicht nur Instanzen der verschiedenen Regierungsebenen teil, sondern auch der anderen Sektoren – Künstler, Wissenschaftler, Vertreter der Wirtschaft usw. - wobei die theoretischen Gedanken die praktische Umsetzung auf vielerlei Weise und von vielen Gesichtspunkten aus beeinflussen. Ein Zeichen dieses lebendigen kulturpolitischen Dialogs ist die entsprechende Vielfalt der Publikationen von Stellungnahmen, Parteiprogrammen, theoretischen Abhandlungen, Berichten u. v. a. m., die eine Bereicherung der kulturpolitischen Landschaft darstellen, nicht zuletzt wegen der unterschiedlichen kulturpolitischen Orientierungen der Teilnehmer (s. Klein 2005: 171-173, weiterführend auch 173-175). So ist für die moderne Kulturpolitik in Deutschland das Konzept der Demokratisierung der Kultur, das in dem „klassisch“ gewordenen Buch von Hilmar Hoffmann „Kultur für alle“ (1981) formuliert wurde, von großer Bedeutung. Seine Entwicklung vollzieht sich in zwei Dimensionen: bei dem Aspekt der Kultur *für alle* steht die Vermittlungsleistung im Vordergrund, bei dem Aspekt der Kultur *von allen* wird besonders die Entwicklungsleistung hervorgehoben, d.h. der Prozess der Kulturgestaltung durch (möglichst) alle.

Die Kulturpolitik der deutschen Länder und Gemeinden wird daher sehr unterschiedlich wahrgenommen und gestaltet. Die weltweit bewunderte deutsche kulturelle Vielfalt und die Angebotsbreite beruhen eben auf der föderalen Struktur des Staates. Die Kulturförderung der Länder ist ein „wichtiges Instrument der Selbstdarstellung“, heißt es im *Kulturfinanzbericht 2003* des Statistischen Bundesamtes.

Auf Grund der schwierigen Finanzlage in Deutschland, unter der natürlich auch die kulturpolitische Tätigkeit stark zu leiden hat, gewinnt in vielen politischen Lagern die Bestrebung an Gewicht, die Kultur als Staatsziel im Grundgesetz zu verankern und durch ihre Festschreibung als staatliche bzw. kommunale Pflichtaufgabe zu garantieren.⁶

Außerdem spricht man in Deutschland im Anschluss an das Solidaritätsprinzip in der Kulturpolitik von einem „ermöglichenden Staate“, wie wir schon in unserem zweiten Kapitel gesehen haben, im Gegensatz zu einem „paternalistischen“ Staat, „der alles und jedes selbst in Eigenregie durchführt“ (so Klein 2005: 210).

Neben der notwendigen Schaffung von Rahmenbedingungen durch ordnungspolitische Maßnahmen liegt in den Händen der deutschen staatlichen Ebenen die Möglichkeit, zahlreiche kulturelle Einrichtungen zu gründen. Sie führen ebenfalls kulturelle Veranstaltungen durch und unterstützen die Tätigkeit und das Engagement von anderen durch die finanzielle Kulturförderung. Diese Förderung kann sowohl „institutionell“ sein – d.h. an eine kulturelle Einrichtung gebunden - als auch projekt- oder personenbezogen (s. Klein 2005: 226-228, 230; ausführlich Ss. 230-238).

Was die materielle Dimension der Kulturpolitik in Mexiko anbelangt, wird sie noch nicht von einer so intensiven Diskussion und einem so breiten Interesse bereichert wie in Deutschland. Die gegenwärtige Debatte kreist besonders um drei Aspekte:

- a) die Verrechtlichung der kulturpolitischen Verantwortung des Staates, d.h. dass sie per Gesetz zur staatlichen Pflicht erhoben werden sollte;
- b) die Verankerung des Rechtes der Bürger auf Kultur in der PV;

⁶ So der Kulturbeauftragte der Bundesregierung, Bernd Neuman, der für die „Verankerung von Kultur im GG“ plädiert (Pressemitteilung am 24. 12. 2005 in: www.bundesregierung.de). Argumente für und wider die Auffassung, die komplexen Probleme der deutschen Kulturpolitik seien durch neue Gesetze zu lösen, werden von Klein 2005: 213-214 dargestellt. Die Finanzlage in Deutschland ist nach deutschen Verhältnissen schwierig, obwohl sie im Vergleich mit den meisten Ländern – Mexiko inbegriffen- ausgezeichnet ist.

- c) die Notwendigkeit, auf Bundesebene eine Kulturbehörde zur Koordinierung der Kulturpolitik mit nationalem Charakter zu errichten bzw. den juristischen Rang des schon bestehenden CONACULTA abzusichern.

Teilweise haben also die diesbezüglichen Argumentationen etwas Gemeinsames mit den in Deutschland geführten Diskussionen, wie die Forderung nach der Festschreibung der kulturpolitischen Pflichten des Staates (Bund, Länder und Kommunen bzw. Municipien) in der Verfassung. Das Konzept der Demokratisierung der Kultur spielt heutzutage auch in Mexiko eine wichtige Rolle. In diesem Sinne gewinnt die Forderung nach einer zunehmenden Partizipation der Bürger an der Kulturpolitik und am kulturellen Geschehen an Bedeutung. Sehr verbreitet ist auch die Meinung, dass das Land eine Führungslinie für die Kulturpolitik auf nationaler Ebene dringend benötigt (s. z.B. Muñoz Ledo 2001, s.a. Anhang A.3.2, A.3.4 und A.3.5). Ich weiß aber nicht, ob jemand in Mexiko die Einrichtung eines „Kulturministeriums“ auf Bundesebene vorgeschlagen hat oder ob irgendein Plädoyer für die juristische Absicherung des CONACULTA die Erhebung des Rates zum Bundesministerium mit einbezogen hat. Wir werden zu diesen Vorschlägen in der gegenwärtigen mexikanischen kulturpolitischen Diskussion im 7. Kapitel der vorliegenden Arbeit Stellung nehmen.

In Anbetracht der enormen kulturellen Vielfalt Mexikos ist die Kulturarbeit der Municipien und der Gliedstaaten sehr unterschiedlich. Eine Sache ist aber die kulturelle Vielfalt des Landes und eine andere die kulturelle Förderung vonseiten der staatlichen Ebenen. Diese kulturelle Diversität existiert in Mexiko trotz der Abwesenheit einer föderalen kulturpolitischen Struktur und findet vor allem im Bereich der Volkskultur und der Pflege der Traditionen statt, es hat also mit der bewundernswerten Angebotsbreite des deutschen Kulturlebens – im engen Sinne des Wortes - nichts zu tun und kann damit gar nicht verglichen werden. Die Existenz einer „parallelen Bundesverwaltung“ zur administrativen Arbeit der Gliedstaaten in vielen Politikfeldern erschwert und verkompliziert die staatliche Dienstleistung. Dies beeinträchtigt gleichzeitig die Tätigkeit der lokalen Behörden, denen oft viel weniger Geld und Fachpersonal zur Verfügung steht als ihren föderalen, mächtigen Konkurrenten. Armenta spricht infolgedessen von einem „verfassungswidrigen Föderalismus“ (Armenta 1996: 122-123).

Deswegen können wir nach dem Gesagten feststellen, dass die Kulturpolitik in Mexiko sich nicht an dem Subsidiaritätsprinzip orientiert. Die anderen wichtigen Prinzipien der Solidarität und der Konnexität werden ebenfalls vernachlässigt. Vielmehr bevorzugen die Politiker – oft unabhängig von ihrer Parteizugehörigkeit - den „Paternalismus“ zu kultivieren. Daher rührt die ständige Forderung nach einer nationalen Kulturbehörde und nach nationalen Richtlinien für die Kulturpolitik. Dagegen ist ein „ermöglichender Staat“ vielleicht schwieriger zu gestalten, hat aber auf lange Sicht mehr Erfolgsaussichten, vor allem im Rahmen einer föderalen Ordnung.

Kapitel 7

Problematisierung der Übertragbarkeit

7.1 Exportmodell Deutschland? Pro und Kontra des deutschen Föderalismus als Exportmodell

Wir haben nun einen bedeutenden Punkt unserer Überlegungen erreicht. Wenn wir uns nämlich fragen, ob das deutsche kulturpolitische Modell oder Teile davon auf Mexiko übertragbar sind, erscheint uns notwendig zuerst daran zu erinnern, dass wir eine ebenfalls wichtige Frage schon in unserer Einleitung formuliert und kurz behandelt haben: Inwiefern kann der deutsche Föderalismus überhaupt als Exportmodell betrachtet werden? Nun nehmen wir diese Frage wieder auf, jetzt im Zusammenhang mit den Ergebnissen unserer Untersuchung.

Wenn die Übertragung eines deutschen Modells auf einen Staat mit so unterschiedlichen Voraussetzungen in Erwägung gezogen wird, ist höchste Vorsicht geboten. Der Vergleich von föderalen Systemen kann sehr nützlich sein, aber nicht unbedingt deswegen, weil die Institutionen von einem Staat auf einen anderen in unterschiedlicher Situation einfach übertragbar sind (s. Watts, zit. bei Fischer / Große Hüttmann 2001: 129). Außerdem muss man sich immer davor hüten, den Föderalismus irgendeines Staates als das „ideale“ Modell einzustufen. Jeder föderal organisierte Staat charakterisiert sich durch besondere Aspekte und entwickelt seinen Föderalismus in einem bestimmten Kontext. Dazu gehören z.B. die Art und Weise der Entstehung des föderalen Systems und seine historische Entwicklung, die politische Kultur und die wirtschaftliche und soziale Heterogenität sowohl der gesamten Bevölkerung als auch der Gliedstaaten, die konkrete Wahrnehmung der horizontalen und vertikalen Aufgabenverteilung, die Finanzordnung, die unter den Gliedstaaten bestehende Asymmetrie in Fläche, Bevölkerung, politischer Bildung und Entwicklung sowie in der Ressourcenausstattung, die horizontalen und vertikalen Konfliktlösungsmechanismen bzw. Kooperationsverfahren oder auch die Verfahrensregeln für Anpassung und Änderungen (vgl. ebenda).

Diese Merkmale und Einschränkungen sollen bei der Problemanalyse und bei der Erwägung einer möglichen Übertragung stets beachtet werden. In vielen Ländern gilt der deutsche Föderalismus als vorbildlich, dabei werden oft die Defizite und Probleme übersehen, mit denen die deutschen Bürger tagtäglich konfrontiert werden. Angesichts der großen Wertschätzung des deutschen Föderalismus in vielen Ländern der Welt könnte man den Eindruck gewinnen, dass dort von der in Deutschland heftig geübten Kritik am Verbundmodell nichts wahrgenommen wird. Bei einer Übertragung auf ein anderes politisches System muss man die pfadabhängigen Systembedingungen sowohl des deutschen als auch des in Frage kommenden Staates unbedingt berücksichtigen. Übernimmt man in einem föderalen Staat Systemelemente eines anderen, kann es nämlich durchaus vorkommen, dass sich die Auswirkungen erheblich ändern können, da nun die Rahmenbedingungen andere sind (s. ebenda: 138).

Hildebrandt und Wehner haben die Beispiele der föderalen Systeme Deutschlands und Südafrikas verglichen, da der letzt genannte Staat sich am deutschen Modell orientiert. Sie haben herausgefunden, dass die in Deutschland kritisierten Phänomene in Südafrika (noch) nicht auftreten, trotz sehr ähnlicher bundesstaatlicher Ordnung: „Der Vergleich verdeutlicht, dass die Leistungsfähigkeit eines Föderalismusmodells nicht in den Institutionen allein begründet liegt, sondern sich aus deren Zusammenspiel mit gesellschaftlichen Rahmenfaktoren ergibt. Aus der in den letzten Jahren gestiegenen Unzufriedenheit mit dem deutschen Föderalismus kann deshalb nicht gefolgert werden, dass das Verbundmodell für andere Staaten ungeeignet ist“. Diese Rahmenfaktoren sind das Parteiensystem, die gesellschaftliche Konfliktstruktur, die territoriale Organisation und die politische Kultur (Hildebrandt / Wehner 2004: 69-70). In ihrem Vergleich stellen die Autoren heraus, dass der deutsche Föderalismus in Südafrika als tragfähiger Kompromiss gewertet wurde, da er die widerstrebenden Interessen der politischen Akteure in Balance halten könnte, und zwar den Wunsch nach einer handlungsfähigen Zentralregierung, das Streben nach funktionierenden *checks and balances* und die Wahrung regionaler Eigenständigkeit (ebenda: 74).

Es ist deswegen von wesentlicher Bedeutung, dass man sich genau überlegt, welche Kontextfaktoren in der Verfassungswirklichkeit eines Staates ausschlaggebend sind. Es kann zwar möglich sein, dass einige Elemente eines politischen Systems für ein anderes Land von Nutzen sein könnten, obwohl das ganze Modell sich als nicht übertragbar erwiesen hat (vgl. ebenda). Aber andererseits können sich Maßnahmen, die in einem Staat mit Erfolg durchgeführt werden, für einen

anderen völlig negativ auswirken, weil man vor der Übernahme nicht an den unterschiedlichen Kontext gedacht hat. In Rahmen der Kulturpolitik kann man die so genannte „Buchpreisbindung“ als Beispiel heranziehen, die in Deutschland die kleinen Buchhandlungen bisher vor der ungleichen Konkurrenz größerer Buchhandlungen geschützt und die sich bisher bewährt hat (s. Krüger 2003: 329). Vor einigen Monaten hat das Unterhaus in Mexiko versucht, die Preisbindung einzuführen in der Annahme, dass die Verbraucher im ganzen Land den gleichen Preis bezahlen und davon profitieren würden. Das könnte einerseits eintreten, andererseits würden viele Buchhandlungen besonders in den Städten, welche weit von Mexiko-Stadt liegen, die offiziellen Preise nicht einhalten können, da sie für die Buchlieferungen erheblich höhere Kosten zu bezahlen haben. Das trifft vor allem die kleinen Geschäfte. Die Abgeordneten haben zwar wohl mit guten Absichten an die Verbraucher und an die Förderung der Lesegewohnheiten der Bevölkerung gedacht, sie haben jedoch vergessen, dass die meisten mexikanischen Verleger ihren Sitz in der Bundeshauptstadt haben, dass der Transport in Mexiko langsam und teuer ist, dass das dortige Verlagswesen äußerst unorganisiert ist, was u.a. die Kosten der Zulieferungen erhöht, und dass die geographischen Entfernungen sehr beträchtlich sind. Eine Buchhandlung in Toluca, 50 km weit von Mexiko-Stadt entfernt, bezahlt für den Büchertransport sehr viel weniger als eine in Hermosillo – Hauptstadt des Bundesstaates Sonora, weit im Norden des Landes –, die vielleicht die Bücher sogar per Luftpost erhalten muss. Bestellt man in Deutschland ein Buch, kann man es in der Regel am nächsten Tag abholen. In Mexiko braucht man normalerweise zwei oder sogar drei Wochen, wenn man nicht in der Bundeshauptstadt wohnt.¹

Im ersten Kapitel der vorliegenden Schrift wurden bereits zwei Faktoren behandelt, die bei den Überlegungen eines *Transfers* sehr wichtig sind, nämlich die Integration und die Homogenität der Bevölkerung eines Staates. Dies darf nicht vergessen werden, wenn man an die Übertragung des deutschen Systems oder von Teilen davon auf Staaten wie Mexiko denkt. Deswegen ist Abromeit der Ansicht, dass das deutsche Föderalismusmodell nicht zum Import geeignet ist, wenn die in Frage kommende Gesellschaft zu heterogen ist: „Es ist kein Modell, das das friedliche Zusammenwachsen heterogener Teileinheiten befördern könnte, sondern setzt umgekehrt Integration und Homogenität voraus“ (Abromeit 1992: 10). In ähnlichem Sinne äußert sich Schultze (1991: 234-235), wenn er zu der Schlussfolgerung kommt, dass das deutsche Modell des kooperativen Föderalismus nicht für fragmentierte Gesellschaften geeignet ist. Im oben erwähnten Fall Südafrikas sind aber bisher die in Deutschland kritisierten Probleme des Verbundmodells nicht aufgetaucht. Der überwiegende Grund dafür liegt in der unterschiedlichen parteipolitischen Landschaft beider föderalen Staaten, denn in Südafrika besitzt eine Partei – der ANC, *African National Congress* – seit Jahren eine absolute Mehrheit in beiden Bundeskammern sowie in fast allen Provinzparlamenten. Im Unterschied zur Bundesrepublik Deutschland hat dies die Vetomöglichkeiten der Verfassung neutralisiert und die Koordination des Systems gefördert (s. dazu Hildebrandt / Wehner 2004: 83 f.).

7.2 Die Übertragung der Erfahrungen und Problemlösungen von Deutschland auf Mexiko²

Die Modernisierung und die Anpassung an wechselnde Situationen und Herausforderungen ist sozusagen ein „Dauerauftrag“ des Föderalismus (so Kilper / Lhotta 1996: 18). Der Versuch, dass sich das mexikanische Trennmodell einige Elemente oder Erfahrungen eines Verbundmodells zunutze machen könnte, gehört zu diesem Dauerauftrag, genauso wie das deutsche föderale Modell seit Jahren versucht, sich von der Politikverflechtungsfalle zu entfernen und einige Wettbewerbselemente zu integrieren. Beide Modelle existieren ja nicht in Reinform. Ein intrastaatlich organisierter Föderalismus sei nach den im 2. Kapitel skizzierten Merkmalen kein passendes Modell „für fragmentierte Gesellschaften, die von nationalen, kulturellen, ökonomischen Konflikten und Ungleichzeitigkeiten geprägt seien“ (Schultze 1993, zit. bei Waschkuhn 1995: 79).

Ein Ziel des Föderalismus ist die Wahrung einer Einheit aus politischen, wirtschaftlichen, militärischen und soziokulturellen Gründen. Man sucht eine Integration unter Beibehaltung eigener Merkmale der Subeinheiten. Diese Integrationsfunktion ist einer der wichtigsten Gründe für die Übernahme von föderalen Ordnungsmodellen, denn der Föderalismus hat in vielen Staaten mit ganz

¹ Die Gesetzesinitiative ist am Vetorecht des damaligen Präsidenten Vicente Fox gescheitert.

² Wir gehen auch in diesem Kapitel vom breiten Kulturbegriff aus.

unterschiedlichen Ausgangsvoraussetzungen ermöglicht, Integrationsprobleme zu lösen (s. ebenda: 53, mit Quellennachweisen).

7.2.1 Die möglichen Ergebnisse einer Übertragung von Deutschland auf Mexiko

Fare die cambiamenti alle strutture di uno Stato comporta 'disagio dell' architetto e pericolo dell' edificio'.

Niccolò Machiavelli ³

Im zweiten Teil der vorliegenden Untersuchung haben wir die kulturpolitischen Systeme der Bundesrepubliken Deutschland und Mexiko dargestellt und verglichen. Es handelt sich um zwei völlig unterschiedliche föderale Staaten, mit ihrer eigenen Geschichte und ihren eigenen politischen Strukturen, ihrem eigenen Regierungssystem, mit einer bestimmten Auffassung und Praxis des Föderalismus sowie mit ihrer charakteristischen politischen Kultur. Die Kulturpolitik beider Staaten hat sich also in einem sehr unterschiedlichen Kontext entwickelt, was wir schon ausführlich im 4. und 5. Kapitel behandelt haben. Diese Kontextfaktoren sind entscheidend für unsere Überlegungen.

Es gibt kein Patentrezept zur Organisation der Kulturpolitik, nicht einmal unter föderalen Rahmenbedingungen. So tragen unsere Untersuchungsfälle Deutschland und Mexiko ihren unterschiedlichen historischen und kulturellen Voraussetzungen Rechnung (vgl. Vesper 2002: 93). Gemeinsam ist beiden Republiken der Föderalismus als Staatsform, natürlich mit verschiedenen Ausprägungen und Merkmalen.

1. Ein Argument aus der Sicht der politischen Kultur spricht aber gegen die Übertragung des gesamten deutschen kulturpolitischen Modells auf Mexiko. Denn die deutsche Kulturpolitik hat sich im Rahmen des Föderalismus entwickelt, was zum so genannten „Kulturföderalismus“ und zum sehr reichen „Trägerpluralismus“ geführt hat. In Mexiko jedoch, wo der Föderalismus in der politischen Kultur der Bevölkerung und in der politischen Praxis nicht stark genug verwurzelt ist, wird die Kulturpolitik dementsprechend zentralistisch durchgeführt, besonders vom Bund aus. Der Föderalismus in Mexiko existiert vielmehr als politisches Dogma. Der politische Dialog zwischen den Handlungsträgern gehört gewissermaßen nicht zu den „nationalen Sitten“. Dies ist ein Unterschied zu den deutschen politischen Gepflogenheiten.

2. Auch Argumente sozioökonomischer Natur lassen sich hierbei heranziehen. Wegen der beträchtlichen Kontextunterschiede kann man nämlich das deutsche kulturpolitische Modell nicht ohne weiteres auf Mexiko übertragen, denn es ist zu erwarten, dass der Transfer zu ganz anderen Ergebnissen führen würde. Schultz empfiehlt deswegen für von sozioökonomischen Ungleichheiten geprägte politische Systeme, Strukturen der Politikverflechtung nicht zu übernehmen, sondern vielmehr Systeme oder Strukturen, die Autonomie garantieren (Schultz 1991: 239). Während das deutsche Modell Integration und Homogenität anstatt Heterogenität voraussetzt, besteht Mexiko dagegen aus zum Teil sehr heterogenen Einheiten, so dass an eine Übertragung des deutschen kulturpolitischen Modells sehr schwer zu denken ist. Die sozioökonomischen Disparitäten sind nämlich in Mexiko deutlich größer als in Deutschland, auch nach der Wiedervereinigung.⁴

Das deutsche System entwickelt sich also in einer Gesellschaft, die wirtschaftlich homogener ist als diejenige in Mexiko. Wie könnten dann bettelarme Munizipien Kulturarbeit leisten? Wie könnten arme Menschen vom Kulturleben profitieren, Interesse für die Kultur empfinden, aktiv an kulturellen Ereignissen teilnehmen und eine breitere Kulturpolitik vonseiten des Staates verlangen? Wir dürfen hier nicht vergessen, dass wir vom breiten Kulturbegriff ausgehen und dass wir nicht nur vom Kulturbetrieb der Bevölkerung sprechen, sondern von der staatlichen Kulturarbeit – von Kulturpolitik.

³ In: Kap. VII von „Il Principe“.

⁴ So ist z.B. das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf von Hamburg zweieinhalb so hoch wie dasjenige von Brandenburg, während das BIP pro Kopf des Bundesdistrikts in Mexiko fast das Sechsfache des Bundesstaates Oaxaca beträgt. Deutsche Angaben nach Hildebrandt / Wehner 2004: 83-84; mexikanische Daten errechnet vom Verfasser nach verschiedenen Informationen des INEGI: www.inegi.gob.mx (Stand: Juni 2006).

3. Die enge und dichte Kooperation zwischen den verschiedenen deutschen kulturpolitischen Handlungsträgern ist Folge von völlig anderen historischen, kulturellen und politischen Traditionen und Kontextfaktoren. Unter diesen Faktoren darf man einen entscheidenden Aspekt nicht vergessen: die Rede ist hier von der unglaublich großen und breiten Nachfrage nach Kulturveranstaltungen und -einrichtungen in Deutschland, welche im Ausland eine große Bewunderung erweckt und kein Pendant in anderen Staaten findet. Auch nicht in Mexiko, das ausgerechnet durch eine niedrige Kulturnachfrage charakterisiert ist.

4. Nun wollen wir einige Argumente verfassungsrechtlicher und politischer Natur diskutieren, welche gegen eine Übertragung des deutschen kulturpolitischen Modells auf Mexiko sprechen.

a. In Deutschland spielen die Kommunen eine entscheidende Rolle in der Kulturpolitik. Dieses Phänomen ist historisch und kulturell bedingt und kann nicht ohne weiteres auf Mexiko übertragen werden, wo die Kontextfaktoren andere sind. Wie wir schon gesehen haben, versuchen viele Munizipien, wenn sie mehr Geld vom Bund bzw. vom jeweiligen Gliedstaat erhalten, die Löhne und Gehälter des Bürgermeisters und der wichtigsten Beamten zu erhöhen oder im besten Fall die Defizite im Haushalt auszugleichen. Deswegen bekommen sie von den anderen staatlichen Ebenen bestimmte zweckgebundene Geldmittel. Einige Stadtverwaltungen und Munizipien haben schon eine mehr oder weniger institutionalisierte und gut strukturierte Kulturpolitik etabliert, aber man wird viel Zeit brauchen, bis die meisten Munizipien einen solchen Stand erreicht haben. In Mexiko sind die Voraussetzungen für eine Übernahme einer führenden Rolle vonseiten der kommunalen Ebene in der Kulturpolitik also nicht vorhanden. Ihr Kontext unterscheidet sich stark von den Verhältnissen der Gemeinden in Westdeutschland. Und noch: Auch wenn die Munizipien diese wichtige Position übernehmen und einen großen kulturpolitischen Einfluss gewinnen würden, heißt das bei weitem nicht, dass sie eine ähnliche Rolle wie ihre westdeutschen Pendants spielen könnten. Sie haben nämlich andere Probleme zu lösen, wie etwa die fehlende Kontinuität ihrer Arbeit, den Mangel an qualifiziertem Personal in der Kulturförderung und die kurze Amtszeit.

b. Eine Verfassungsänderung, welche die Rückgabe der Kulturzuständigkeiten an die Gliedstaaten vorsieht, würde in Mexiko heutzutage nicht stattfinden können, denn die dazu notwendigen politischen Voraussetzungen sind nicht vorhanden. Es ist also im Moment nicht vorzusehen, dass die Kompetenzen für die Bildungspolitik im Rahmen einer politischen Dezentralisierung zurück an die Gliedstaaten gehen. Nur wenn wir die Bildungs- und die Kulturpolitik voneinander trennen, könnten wir uns einen ähnlichen Schritt vorstellen. Dies, obwohl immer noch zu hören ist, dass eine nationale Behörde für die Kulturförderung in Mexiko dringend gebraucht werde. Die Möglichkeiten für eine stärkere Kompetenz der Gliedstaaten im Feld der Kulturpolitik schätze ich demzufolge als nicht besonders viel versprechend ein, besonders in Anbetracht des in der politischen Kultur des Landes tief verwurzelten Zentralismus und der Vorstellung, die Kulturpolitik sei am besten von einer nationalen Kulturbehörde zu leiten. Wenn aber der Dezentralisierungsprozess weiter getrieben wird, könnten die politischen Gegebenheiten später günstiger erscheinen, um von einer administrativen Dezentralisierung auf eine politische umzusteigen. Die Wahrscheinlichkeit in diesem Sinne wird größer, wenn die PAN weiter die Bundesregierung bestellt. Die Bedingungen für die Übernahme des Konzepts der „Kulturhoheit der Länder“ im weiten Sinne des Wortes sind also in Mexiko im Moment auch nicht vorhanden.

c. Die deutsche Bundesregierung gibt im Vergleich zu den anderen staatlichen Ebenen am wenigsten Geld für Kulturpolitik aus. In Mexiko finden wir genau die umgekehrte Situation vor. Außerdem ist der Nationale Kulturrat das bedeutendste Kulturamt überhaupt. Nach Kenntnis des Autors hat bisher kein wichtiger kulturpolitischer Akteur vorgeschlagen, den CONACULTA abzubauen bzw. abzuschaffen, ohne dass der Kulturrat durch eine neue richtunggebende Kulturbehörde ersetzt wird, beispielsweise durch ein Bundeskulturministerium.⁵ Etliche Kritiken werden heutzutage nicht gegen den Kulturrat selbst gerichtet, sondern vielmehr gegen seine Vorsitzende, Frau Sari Bermúdez, und gegen Präsident Fox.⁶ Ferner: Angesichts der oft als schwach empfundenen kulturpolitischen Leistungen der anderen Regierungsebenen in Mexiko ist es kaum zu erwarten, dass der Kulturrat auf einen Großteil seiner Zuständigkeiten verzichten würde. An eine

⁵ S. dazu den Bericht von Eduardo Cruz V. in: EL UNIVERSAL, Mittwoch den 7 Dezember 2005, S. F4.

⁶ S. dazu die Kritiken von Literaten, Komponisten, Künstler und Historikern in: EL UNIVERSAL, 25. August 2003, S. F2.

allmähliche administrative und politische Dezentralisierung mit gleichzeitiger Stärkung anderer kulturpolitischen Handlungsträger – nicht nur Gliedstaaten und Munizipien, sondern vielmehr des Dritten Sektors - kann man jedoch eher denken, obwohl dies nicht den deutschen Verhältnissen entsprechen würde, die uns ja als Bezug gedient haben (s. Anhang A.3.4, A.3.7 und A.3.8).

d. Im Unterschied zu dem oben erwähnten Beispiel Südafrikas, wo die Dominanz einer Partei die Vetomöglichkeiten der Verfassung neutralisiert und die Koordination des Systems fördert, ist eine überragende Stellung einer politischen Partei in Mexiko nicht mehr vorhanden, denn hier beherrschen die politische Szene drei fast gleich starke Parteien: PAN, PRI und PRD. Dies hat in den letzten Jahren eine ständige Blockade der Reformbemühungen der Exekutive vonseiten der Legislative verursacht.

e. Mexiko hat ein Präsidialsystem, in dem die Figur der führenden Persönlichkeit, auf welcher staatlichen Ebene auch immer, sehr tief in der politischen Kultur verwurzelt ist.

f. Es sei ebenfalls in Erinnerung gerufen, dass trotz einer seit einigen Jahren herrschenden dezentralisierenden Tendenz die mexikanischen Gliedstaaten und Munizipien beträchtliche Asymmetrien in ihrer administrativen Leistungsfähigkeiten aufweisen, auch hinsichtlich ihrer kulturpolitischen Tätigkeit.

Nach diesen spezifisch mexikanischen Bedingungen können also die ähnlichen unabhängigen Variablen Unterschiede in den Ergebnissen, d.h. in den abhängigen Variablen verursachen, weil die Kontextbedingungen anders sind. Da die Kontextfaktoren unserer zwei Studienfälle erheblich untereinander variieren, halten wir die unabhängigen Variablen – „polity“ und „politics“ - demzufolge als nicht dazu geeignet, von Deutschland auf Mexiko übertragen zu werden.

Dass sich jedoch einige Elemente, Ansätze, Erfahrungen und Lösungen des deutschen Modells auf Mexiko transferieren lassen bzw. als Orientierung nützlich sein könnten, werden wir noch erläutern. Eine Übertragung darf sich aber auf keinen Fall ausschließlich auf die formale Dimension beschränken, denn sie muss sich als praxisorientiert erweisen. Wir wissen bereits, dass mexikanische Politiker normalerweise dazu neigen, ein Problem zu „lösen“, indem ein entsprechendes Gesetz verabschiedet bzw. ein Ausschuss einberufen wird. Man könnte sogar sagen, sie erwarten vom neuen Gesetz eine „magische“ Auswirkung (s. Armenta 1996: 121-122). Viele Autoren haben auf diese große Kluft zwischen Verfassungstext und Verfassungswirklichkeit in Mexiko aufmerksam gemacht, wie wir schon gesehen haben (s. z.B. Mayer-Serra 2002: 361). Dieses Phänomen dürfen wir nicht aus den Augen verlieren.

7.2.2 Erörterung der Bedingungen für eine erfolgreiche Übertragung

*Kultur, verstanden als Lebensweise,
ist vielleicht die glaubwürdigste,
die beste Politik.*

Richard von Weizsäcker

Nach dem Gesagten können wir uns nun fragen, unter welchen Kontextbedingungen ein Transfer bestimmter Elemente des kulturpolitischen Systems von Deutschland auf Mexiko doch erfolgreich stattfinden könnte. Das möchten wir in den folgenden Darlegungen beantworten. Wir denken vor allem an leitende Prinzipien der föderal organisierten Kulturpolitik Deutschlands.

Einer der wichtigsten Gründe der Schwäche des föderalen und demokratischen Lebens in Mexiko ist die dauerhafte Abwesenheit eines politischen Pluralismus, denn der Föderalismus setzt für seine eigene Entfaltung die Existenz einer politischen Mannigfaltigkeit voraus (Mayer-Serra 2002: 361, mit Literaturangaben). Der Föderalismus bedarf nämlich der Demokratie (s. James 2002: 31). Mexiko, eine junge Demokratie, befindet sich gerade auf dem schwierigen Weg zur Konsolidierung des demokratischen politischen Systems.

Mexiko zeichnet sich durch große Wohlstandunterschiede zwischen seinen Regionen und in den Regionen selbst aus. Dies ist ein sehr beträchtliches Hindernis auf dem Weg zum Föderalismus, denn es gibt „...wohl keinen mächtigeren Zentralisierungsfaktor als Armut bzw. große Wohlstandsunterschiede...“ (Abromeit 1992: 32). Will man also einige Elemente des deutschen

kulturpolitischen Systems auf Mexiko übertragen, muss man dementsprechend versuchen, diesen Zentralisierungsfaktor so weit wie möglich zu bekämpfen.

Verfassungsrechtliche Normen und institutionelle Vorkehrungen reichen also nicht aus, um ein föderales System aufrechtzuerhalten. Ebenso wichtig sind der Föderalisierungsgrad der relevanten institutionellen politischen Handlungsträger und das Vorherrschen einer föderalistischen politischen Kultur der individuellen politischen Akteure. „...Die letztere wiederum zeichnet sich nicht nur durch eine bestimmte Wertstruktur und die richtige Mischung von Diversität und Gemeinsamkeit aus, sondern vor allem durch das, was man die „föderalistische Perspektive“ nennen könnte, nämlich ein Funktionalitätsverständnis, das zuerst nach der Funktionalität des Bundes für die Gliedstaaten fragt – nicht umgekehrt...“ (Abromeit 1992: 32).

Nachdem der autoritäre und höchst bürokratisierte Staat im Begriff ist, einem demokratischen zu weichen, scheint es notwendig zu sein, die Wiederbelebung und Aufwertung der kulturellen Identität und der verschiedenen lokalen politischen Traditionen zu berücksichtigen. In diesem Sinne wird die föderale Herangehensweise von allen politischen Akteuren in Mexiko für angemessen gehalten, denn der Föderalismus wird gerade wegen der Gewährleistung des Gleichgewichts zwischen Vielfalt und Einheit geschätzt (vgl. Ziccardi 2004: 129-132).

Zusammenfassend kann man sagen, dass die Übertragung von einigen Elementen des deutschen Modells der Kulturpolitik bestimmte Bedingungen in Mexiko voraussetzt, nämlich die Gewährleistung eines politischen Pluralismus, die Weiterführung von Maßnahmen der Sozialpolitik, um die Armut zu lindern und die sozioökonomischen Disparitäten zu reduzieren, die Zunahme der Nachfrage nach Kulturgütern vonseiten der Bevölkerung, die Entwicklung der politischen Kultur, insbesondere des föderalen Bewusstseins und die Stärkung der Demokratisierungsprozesse.

7.3 Schlussfolgerungen

*Die Verflachung unseres Lebens und
die geistige Zerrissenheit unserer Zeit
fordern eine verstärkte Besinnung auf
die Güter der Kultur.*

Deutscher Städtetag

Die vorliegende Untersuchung ist von der Annahme ausgegangen, dass möglicherweise bestimmte Erfahrungen und Aspekte der deutschen Kulturpolitik wertvolle Anregungen für die Föderalisierung der mexikanischen Kulturförderung bedeuten könnten. Nach unseren Untersuchungen und Überlegungen haben wir aber bereits festgestellt, dass das deutsche Modell als Ganzes sich als nicht geeignet, als nicht übertragbar erwiesen hat.

Auf folgende Elemente des deutschen kulturpolitischen Modells haben wir besonders unsere Aufmerksamkeit gerichtet:

1. die Erfahrungen der Kooperation unter den verschiedenen politischen Ebenen,
2. die Kulturtätigkeit der Länder und Kommunen,
3. die Dezentralisierung von Mitteln, Entscheidungen, Befugnissen und Veranstaltungen.

Alle drei können unter bestimmten Voraussetzungen und mit entsprechenden Änderungen und Zielsetzungen für Mexiko als Orientierung für die Föderalisierung der Kulturpolitik Hilfe leisten, wie wir nun in diesem Unterkapitel sehen werden.

Zudem wollen wir auch den leitenden Prinzipien der deutschen Kulturpolitik eine große Bedeutung zukommen lassen, nachdem sie im 5. Kapitel erörtert wurden. Dieses Thema werden wir ebenfalls in den Schlussfolgerungen behandeln.

Zuerst gilt es, die anfangs aufgeworfene Grundfrage und die Unterfragen zu beantworten bzw. auf die schon im Laufe der vorliegenden Arbeit formulierten Antworten hinzuweisen.

Die Grundfragestellung der vorliegenden Arbeit hat sich als Ziel gesetzt zu untersuchen, in welchen Aspekten der materiellen Dimension der Politik („policy“) sich die Bundesrepubliken Mexiko und Deutschland im Feld der Kulturpolitik unterscheiden und worauf dies zurückzuführen ist. Unser 6.

Kapitel hat auf diese Frage geantwortet (6.1), nachdem wir im 5. Kapitel ausführlich beide Staaten hinsichtlich ihrer Kulturarbeit verglichen haben.

Um das Ziel unserer Untersuchungen zu erreichen, haben wir folgende Unterfragen aufgeworfen:

- a. Welche Unterschiede bestehen zwischen den formalen und prozessualen Dimensionen („polity“ bzw. „politics“) der Kulturpolitik beider Länder?
- b. Wie lassen sich „polity“ und „politics“ als unabhängige Variablen betrachten?
- c. Ist in der mexikanischen Verfassung und in den entsprechenden Institutionen und Wegen der Entscheidungsfindung eine zentralisierte Kulturpolitik angelegt oder hat sie sich verfassungswidrig durchgesetzt?
- d. Wenn letzteres zutrifft: Warum ist das passiert?
- e. Sind manche Erfahrungen und Elemente der deutschen Kulturpolitik („polity“ und „politics“) als übertragbar zu bewerten bzw. könnten sie als Orientierungs- oder Bezugspunkte für Mexiko herangezogen werden?
- f. Sind in Mexiko ähnliche Ergebnisse wie in Deutschland zu erwarten, wenn das deutsche kulturpolitische Modell bzw. wenn Teile davon übertragen werden?
- g. Wenn nur bedingt ähnliche Ergebnisse zu erwarten wären, stellt sich die Frage, welche Variablen sich identifizieren lassen können, die die Unterschiede zwischen den Ergebnissen ähnlicher unabhängiger Variablen bewirken.
- h. Unter welchen politischen Bedingungen können möglicherweise die übertragbaren Elemente erfolgreich sein?

Die Punkte a. und b. haben wir ebenfalls im Unterkapitel 6.1 ausführlich kommentiert. Auf die unter c. und d. formulierten Unterfragen haben wir mithilfe des Exkurses 2 im 5. Kapitel geantwortet: Anfangs war der Zentralismus in der Kulturpolitik – und in anderen Politikfeldern ebenfalls – in der originellen Version der Verfassung von 1917 nicht festgeschrieben. Die zentralisierende Tendenz trat ein und beschleunigte sich ab etwa 1925.

Der Punkt e. wird vor allem bei den Darlegungen 4) bis 8) behandelt (s. unten). Die Erörterungen von 9) bis 15) nehmen ebenfalls auf die deutsche Kulturpolitik Bezug.

Unter 7.1 und 7.2.1 haben wir gesehen, dass eine Übertragung sich möglicherweise negativ auswirken könnte bzw. sehr schwer durchzuführen wäre, da die Kontextfaktoren beachtliche Unterschiede aufweisen. Die Antwort auf die Frage f. lautet dementsprechend: nein, in Mexiko wären nicht die gleichen Ergebnisse wie in Deutschland zu erwarten, auch unter ähnlichen unabhängigen Variablen, weil der Kontext anders ist. Auch unter 7.2.1 haben wir die Variablen identifiziert, die diesen Unterschied in den Ergebnissen ähnlicher Variablen verursachen – dies ist die Unterfrage g. Sie sind nämlich in den Kontextvariablen zu suchen: in der jeweiligen politischen Kultur, in den verschiedenen Ausprägungen und Merkmalen des jeweiligen föderalen Modells, in den jeweiligen geschichtlichen kulturpolitischen Gegebenheiten, in der Struktur des jeweiligen kulturpolitischen Systems – in Deutschland von unten nach oben organisiert, in Mexiko gerade umgekehrt –, in der verschiedenen Charakteristika der Kulturnachfrage, in den sozioökonomischen Bedingungen usw.

Schließlich haben wir auf die unter h. formulierte Frage schon im Abschnitt 7.2.2 Antwort gegeben.

Nun, nachdem wir die Antworten auf unsere Grundfragestellung und auf die Unterfragen nachgeprüft haben, können wir unsere 15 Schlussfolgerungen darstellen. Zuerst werden wir ein paar politische Grundbegriffe in Bezug auf die mexikanische Kulturpolitik erörtern. Sie sind normativer Natur, d.h. wir halten sie für Mexiko als wünschenswert (Punkte 1 bis 3). Sie sind auch als Schlussfolgerungen zu sehen. Ebenfalls werden wir die Prinzipien der deutschen Kulturpolitik besprechen, die unserer Meinung nach als Orientierungspunkte für die mexikanische Kulturtätigkeit dienen bzw. als wertvolle Anregungen für ihre Föderalisierung betrachtet werden könnten. Diese Punkte 4 bis 8 behandeln also die aus dem Vergleich mit den Prinzipien der deutschen Kulturpolitik gewonnenen Überlegungen und Reformvorstellungen. Zwischen diesen Prinzipien und Begriffen besteht ein enger Zusammenhang, so dass es nicht immer einfach ist, sie grundsätzlich voneinander zu trennen. Oft ergänzen sie sich gegenseitig. Es entstehen auch zahlreiche Querverbindungen. Die kulturpolitischen Akteure bzw. Institutionen sind Gegenstände der Punkte 9 bis 12, während die Beziehungen der Kulturpolitik zur Bildung, zu den Finanzierungsproblemen und zur Gesetzeslage am

Schluss behandelt werden (Punkte 13 bis 15). Wir weisen den Leser ausdrücklich auf unsere Darlegungen im Unterkapitel 2.2 hin, in dem wir die allgemein leitenden Prinzipien einer föderalen Kulturpolitik behandelt haben.

1) Die politische Kultur

Wir sind der Überzeugung, dass die Entwicklung der politischen Kultur sowohl der Bevölkerung als auch der politischen Akteure in Mexiko ein Schlüsselfaktor für die föderale Neugestaltung der dortigen Kulturpolitik ist. Denn es reicht nicht aus, wenn der Föderalismus lediglich als ein politisches Dogma gelobt und gepriesen wird, ohne dass diese Staatsform in der täglichen politischen Praxis tatsächlich existiert und funktioniert. Ein wegen seiner kulturellen Landschaft so vielfältiges Land hängt für seine Entwicklung in entscheidender Weise von der Offenheit gegenüber den Regionen ab, d.h. von der Lebendigkeit seines Föderalismus. Man muss hier das maximal Mögliche versuchen und von den Vorteilen des Föderalismus reichlich Gebrauch machen.

2) Die Demokratie

Die Bedeutung, Entfaltung und Bewahrung der Demokratie in allen Bereichen des mexikanischen nationalen Lebens ist auch entscheidend für die Kulturförderung und für den Föderalismus in einer multikulturellen Gesellschaft (s. UNDP 2004: 51 und im Allgemeinen das 3. Kapitel; s. a. James 2002: 31). „Föderalismus versus Zentralismus“ ist nicht entscheidender als die Frage der demokratischen Kontrolle. Das ist ein wichtiges Kriterium. Es hilft nicht zu dezentralisieren, Macht-, Entscheidungsgewalt und Finanzmittel den Bundesstaaten zu geben, wenn dort willkürlich und zentralistisch damit umgegangen wird (vgl. Anhang A.3.7).

Berman und Jiménez sprechen von einer „kulturellen Demokratie“, das heißt davon, dass die Kultur viele Menschen erreichen muss, und dies ist ein wichtiger Teil der Aufgabe, die in Mexiko noch erfüllt werden muss. Kulturelle Demokratie ist daher „... eine Vielfalt von Möglichkeiten, sehr unterschiedliche Aktivitäten zu gestalten und zu verbreiten, damit ein sehr vielschichtiges kulturelles Angebot das Leben vieler Menschen bereichern kann.“ (Berman / Jiménez 2006: 149).

3) Politik und Kultur

Das Entstehen und Blühen kultureller Leistung in einer Gesellschaft, in diesem Fall in Mexiko, bedarf unbedingt der Offenheit der Politik gegenüber der Kultur. So kann auch die Politik selbst als kulturelle Leistung begriffen werden und nicht als ihr Gegenspieler: „...Wir sollen die Erkenntnis richtig nutzen, dass Kultur auch Politik sein kann und in vielen Fällen Politik ist“ (so Kurt H. Biedenkopf 1986 in: Knigge / Hoffmann 1988: 32).

Kultur kann nicht von der Politik verordnet werden, von oben nach unten. Die Kulturpolitik kann nicht die Entwicklungslinien selbst festlegen, sie soll eher den Initiativen der verschiedenen Akteure in Zusammenarbeit zum Erfolg zu verhelfen suchen (s. das Kulturgesetz des Landes Tirol, zit. bei Penthaler 1988:95).

4) Das Prinzip der Subsidiarität

Die kulturelle Vielfalt Mexikos ist einer seiner größten Schätze. Das Subsidiaritätsprinzip ist ein Garant der Bewahrung dieses Reichtums. Das Solidaritätsprinzip bedeutet eine wechselseitige Verantwortung des Ganzen und des einzelnen Bürgers in der Gesellschaft. Die kleineren Regierungsebenen – Gliedstaaten und Munizipien - wissen am besten darüber Bescheid, wo und wie Mittel in welcher Höhe gebraucht werden. Für ihre Aufgaben im Bereich der Kulturpolitik brauchen sie aber die notwendigen Mittel, wie das Konnexitätsprinzip besagt. Wenn dementsprechend die mexikanische Kulturpolitik nach den Prinzipien der Subsidiarität, der Solidarität und der Konnexität sich orientieren würde, wäre ein starkes Bundesengagement nicht bzw. nicht sehr nötig (vgl. Johann 2005).

Heutzutage wird der Staat nicht mehr als der wichtigste Kulturträger und „Kulturlieferant“ betrachtet. Die Bürokratie auf nationaler Ebene ist in der Regel langsamer als die lokale. Das Modell „von oben nach unten“ hat darüber hinaus den entscheidenden Nachteil, dass es sich auf das Angebot stützt und die Seite der Nachfrage vernachlässigt. Es ist deswegen teuer und trägt den Bedürfnissen der Bevölkerung nicht immer Rechnung, denn es ist nicht so nahe an der Bevölkerung (s. Pérez de Cuéllar 1996: 286-287, 302). In den Niederlanden z.B. konzentriert sich der Staat nur auf die Grundzüge der Kulturpolitik und muss sich nicht mit Aspekten der konkreten Umsetzung auseinandersetzen (s. dazu Vesper 2002: 93-94).

Waschkuhn spricht daher von einer „Rückbesinnung auf kleinere Einheiten“, da der Nationalstaat zu klein für die großen Probleme, aber überdimensioniert für die kleinen Lebensprobleme ist (so Bell, zit. bei Waschkuhn 1995: 81). Die kleinen Einheiten sind nicht nur die Munizipien, sondern auch andere kulturpolitische Akteure wie Vereine, private Kunstschulen, Laienchöre, Stiftungen, Pfarreien, Dorfkapellen usw.

Die Frage hier ist, ob die Fortführung der Dezentralisationsprozesse in Mexiko notwendigerweise die Peripherie stärken, unbedingt eine zunehmende Bedeutung der Munizipien und der Gliedstaaten nach sich ziehen und das Interesse der Bevölkerung für die Kultur steigern würde. Eine bloße rechtliche Regelung kann nicht ausreichen, um den Erfolg der Dezentralisierung und die Stärkung einer föderalen Kulturpolitik zu gewährleisten. Hier plädieren wir für die Aufmerksamkeit auf den Dritten Sektor (s. u.). In diesem Sinne finden wir die Kulturpolitik des österreichischen Landes Vorarlberg sehr interessant und bemerkenswert, denn dort gilt grundsätzlich das Subsidiaritätsprinzip, „...wonach das Land primär nicht selbst Kultur macht, sondern dort, wo Aktivitäten stattfinden, solche entsprechend fördert“ (zit. bei Penthaler 1988: 101).

Es ist überaus wichtig, Verbindungen zwischen dem Staat und den Kunschtchaffenden zu knüpfen, zum Beispiel mit Hilfe der gut ausgebildeten staatlichen Infrastruktur im Bereich Kultur, wie den 39 Theatern der mexikanischen Sozialversicherung (*Instituto Mexicano del Seguro Social*). Dies entspricht dem Konzept des Staates als „vorläufiger Vermittler“, gemäß dem Prinzip der Subsidiarität (vgl. Berman / Jiménez 2006: 21). Déborah Holtz bestätigt dies: „... Was wir brauchen ist nicht eine immerwährende staatliche Unterstützung, sondern eine strategische Hilfe, die es uns mittelfristig ermöglicht, unabhängig zu werden. Eine Hilfe also, die unsere Unabhängigkeit fördert“ (zit. bei: ebenda: 22). Hier muss in Erinnerung gerufen werden, dass ein moderner föderaler Staat seine Kulturaufgaben nach dem von Hoffmann (1985: 201) genannten „Hauptwort der Kulturpolitik“ zu richten hat. Dieses Wort heißt „ermöglichen“.

5) Das Prinzip der Dezentralität

Hier liegt eine der größten Schwierigkeiten unserer Überlegungen. Mexiko-Stadt spielt traditionsgemäß die zentrale Rolle in der Kulturpolitik des Landes. Dass man in Mexiko nicht nur an die Bundeshauptstadt denkt, sondern auch den kulturellen Bedürfnissen der Bürger in den Gliedstaaten Rechnung tragen sollte, ist eine Sache einerseits der politischen Kultur des Landes und andererseits des Föderalisierungsgrads der Institutionen bzw. die politische Kultur der politischen Akteure. Und diese Entwicklung braucht Zeit. Es geht also nicht nur um Geld, sondern um leitende Grundsätze (s. u. Fn. 8 und 11). Deswegen möchte ich hier ausdrücklich auf die Grundprinzipien der Kunstpolitik des Landes Baden-Württemberg aufmerksam machen, da ich sie für sehr praktisch halte; sie wird außerdem nach etlichen der hier behandelten Prinzipien durchgeführt: a) die Ausgewogenheit von Spitzen- und Breitenförderung, d.h. dass beide die gleiche Aufmerksamkeit genießen; b) der Grundsatz der flächendeckenden Förderung; c) der Grundsatz der Subsidiarität der Förderung und d) der Grundsatz der Freiheit der Kunst (Lothar Späth 1986, in: Knigge / Hoffmann 1988: 53). Die Kulturpolitik des Landes Salzburg in Österreich wird nach ähnlichen Prinzipien geführt.

6) Das Prinzip der Pluralität (der Trägerpluralismus)

Der kulturelle Pluralismus ergänzt die kulturellen Grundrechte. Außerdem ist die Konkurrenz zwischen den staatlichen, den gesellschaftlich-öffentlichen und den privaten Kulturträgern eine Garantie für Offenheit, Kreativität und Lebendigkeit der Kultur.

Es gibt mehrere Strategien, die den Trägerpluralismus stärken können (vgl. Berman / Jiménez 2006: 50, 230):

1. die Kunst mit der Massenkultur vernetzen, das heißt die Kunst in die Umgebung zu bringen, die den staatlichen Massenmedien gehört;
2. Die Kultur soll mit den Medien, den kleinen und mittleren Unternehmen und anderen spontanen Gesellschaftsformen und Vereinen vernetzt werden;
3. die Kunst mit dem Tourismus zu vernetzen, denn ausländische Touristen kommen normalerweise nach Mexiko, um die archäologischen Stätten, Denkmäler aus der Kolonialzeit und Kunstwerke aus der Zeit nach der Revolution zu besichtigen, ohne über das andere kulturelle Angebot informiert zu werden. Das heißt, sie wissen nicht, welche künstlerischen Darbietungen im Augenblick im Programm stehen;
4. die Kultur soll aber nicht ausschließlich mit dem Tourismus, sondern mit allen Wirtschaftsbereichen vernetzt werden;
5. den privaten Unternehmen Zugang zu öffentlichen Räumen zu verschaffen;

6. die örtlich stattfindenden Veranstaltungen weltweit vernetzen;
7. und, dies ist entscheidend, die Wissenschaft, die Kunst – und die Kultur im weiten Sinn - mit der schulischen und außerschulischen, staatlichen und privaten Kindererziehung und Erwachsenenbildung zu vernetzen, wie dies einige Jahre nach 1921 unter Vasconcelos im staatlichen Schulsystem der Fall war.

Das heißt, die Kunst muss wieder in den Alltag der Menschen Einzug halten, die sich dann nicht nur als bloße Zuschauer begreifen, sondern durch ihre täglichen Erfahrungen für die Kunst und die Kultur sensibilisiert werden.

7) Die Prinzipien des Wettbewerbs und der Zusammenarbeit

Föderale kulturpolitische Strukturen zeichnen sich u.a. durch ein Wettbewerbselement aus (Geis 2002: 140, Johann 2005). Sogar das deutsche kooperative Modell weist einen bestimmten Grad an Wettbewerb auf. Dies ist auch ein Prinzip, das in Mexiko als Orientierungspunkt dienen könnte. Die verschiedenen kulturpolitischen Akteure und Entscheidungsträger wären dann in der Lage, eine eigene, sogar vom Bund und von anderen Gliedstaaten divergierende Kulturpolitik zu verwirklichen. Diese Möglichkeit, Alternativen zu entwickeln und vorzuführen, hat mehrere Vorteile für Mexiko: erstens könnte man mit verschiedenen Maßnahmen „experimentieren“. Falls das Experiment misslingt, geschieht das nur in dem Gliedstaat, der diese Maßnahme durchgeführt hat, und nicht, wie bisher, auf dem ganzen Bundesgebiet. Erweist sich der Versuch dagegen als erfolgreich, können andere Gliedstaaten daraus lernen und gegebenenfalls die gleiche oder eine ähnliche Maßnahme selbst ausprobieren. Zweitens ist der Wettbewerb eines strukturellen Trägerpluralismus auch geeignet, einer möglichen Erstarrung der Kulturpolitik „zumindest potentiell“ entgegenzuwirken (vgl. Geis 2002: 140).

Der Nachteil dabei ist die Aufteilung der Entscheidungen und Tätigkeiten der Kulturpolitik auf 32 Gliedstaaten und eine Bundesbehörde, wie auch immer sie heißt, was auch Hemmnisse und Schwerfälligkeiten zur Folge haben kann (vgl. ebenda). Deswegen messen wir der Kooperation unter den staatlichen Ebenen eine große Bedeutung zu, wie wir gleich sehen werden.

Neben dem Wettbewerbsprinzip der deutschen Kulturpolitik steht nämlich die Zusammenarbeit. Dies ist auch ein Prinzip, das in Mexiko als Orientierung nützlich sein kann. Diese Zusammenarbeit muss aber nach anderen Grundsätzen zustande kommen als bisher. Denn heutzutage dürfen nur die Municipien untereinander kooperieren, die Gliedstaaten dagegen nicht. Die Nationale Kultur-Versammlung (Reunión Nacional de Cultura) wird nur von der Bundesregierung einberufen. Die CONAGO ist ein Ort der Zusammenarbeit der Gliedstaaten, aber informellen Charakters und ohne eine feste Struktur. Wir sind der Meinung, dass die Einführung einiger Elemente der Kooperation wie etwa die Zusammenarbeit der Gliedstaaten miteinander, Vorteile bringen würde: man könnte bestimmte kulturpolitische Projekte verwirklichen, die angesichts der Ressourcenknappheit von einem einzelnen Gliedstaat nicht durchzuführen wären; die lokalen Regierungen könnten auf einer formellen Ebene Erfahrungen austauschen und gegenseitige Hilfe leisten; sie könnten für Regionen, die sich über die Grenzen von zwei oder mehr Gliedstaaten ausdehnen – wie La Huasteca, La Laguna, El Mayab u.v.a.m. - effizientere Kulturarbeiten zustande bringen; sowohl die Gliedstaaten als auch die föderale Regierung könnten Verdoppelungen bei Kulturaufgaben vermeiden; eine überregionale Kooperation im Bereich der Wissenschaft wäre auch möglich (s. Anhang A.3.6). Voraussetzung für eine effektive Zusammenarbeit ist die Streichung von Abs. I des Art. 117 PV, der die amtliche Zusammenarbeit zwischen den Gliedstaaten verbietet (s. dazu Muñoz Ledo 2001: 219), und die Mitwirkung der jeweiligen Kongresse.

Eine bessere Zusammenarbeit zwischen den staatlichen Ebenen ist also dringend notwendig, um den lokalen Besonderheiten und Problemen der Kulturpolitik gerecht zu werden. Das kann geschehen, indem die Bundesregierung allmählich an die Gliedstaaten und diese wiederum an die Municipien Zuständigkeiten, Ressourcen und Verantwortungen übergeben, so dass sie die entsprechenden Fähigkeiten allmählich aufbauen können (vgl. Ziccardi 2004: 146: 146). Die Bedeutung des Dritten Sektors in diesem Prozess wird uns weiter unten beschäftigen.

8) Das Prinzip der Regierungsferne und die Verantwortung des Staates

Die Regierungsferne ist auch ein wichtiges Element der deutschen Kulturpolitik, das für die mexikanische Kulturförderung von entscheidender Bedeutung sein kann. Dieser Punkt lässt sich mit dem Prinzip des Trägerpluralismus ergänzen. Die Regierungsferne kann durch verschiedene Maßnahmen erreicht werden, wie durch die Einrichtung halbstaatlicher Instanzen (Stiftungen, z.B.),

durch die Kombination von Grundfinanzierung und innovativer Projektförderung, Kompensationsfinanzierung, Verbesserung rechtlicher Rahmenbedingungen für die kulturelle Arbeit usw. (s. Häberle 2002: 129, Fn. 20 mit Literaturangaben).

Die Politik muss sich davor hüten, der Kultur Ordnungsprinzipien vorzugeben, „...sie darf weder auf politische noch auf ökonomische Kriterien zur Bewertung künstlerischen Schaffens zurückgreifen. Verantwortung für kulturelle Inhalte muss ausschließlich bei den Künstlern und Kunstvermittlern – z.B. Intendanten, Museumsdirektoren – liegen...“ (Schuster / Dill 1992: 1).

Die Regierungsferne bedeutet aber nicht, dass der Staat sich von seiner Verantwortung für das Gemeinwohl zurückziehen soll. Er soll vielmehr ermöglichen und sicherstellen, dass die leitenden Prinzipien und die Rahmenbedingungen der Kulturpolitik beachtet werden.

9) Das Munizipium

Das Gewicht der kommunalen Ebene in Mexiko auf dem Gebiet der Kulturpolitik bedarf einer Neuorientierung und -bewertung. Obwohl es nicht möglich ist, auf kurze Sicht die Kommunen auf ein angemessenes kulturpolitisches Niveau bezüglich des Fachpersonals zu bringen, ist es sehr wichtig, bestimmte Arrangements zu erzielen. Wenn z.B. die Bundesregierung nach wie vor kulturpolitisches Personal der Kommunen ausbildet, muss man versuchen, dass dieses bereits qualifizierte Personal beim nächsten Regierungswechsel nicht entlassen wird. Dies könnte durch Verträge bzw. durch Abkommen zwischen beiden staatlichen Ebenen erreicht werden, mittelfristig kann man das absichern durch die Institutionalisierung der Kulturpolitik und des Beamtentums (*Servicio Civil de Carrera*).

Die Aufgabe kommunaler Kulturpolitik besteht darin, die Rahmenbedingungen für kulturelle Innovation herzustellen, die kulturelle Vielfalt zu erhalten und die kulturelle Identität zu bewahren (s. Art. 115 PV; vgl. Schuster / Dill 1992: 1; s. a. Fuchs 1998: 261 ff.). Da wir von einem breiten Kulturbegriff ausgehen, nennen wir die Kulturförderung neben den sozialen und wirtschaftlichen Verpflichtungen der Kommunen (vgl. Schuster / Dill: ebenda).

Die Kommunen haben eine sehr wichtige Rolle als Arena der demokratischen Entwicklung des Landes und als Feld der ersten Regierungsversuche der Oppositionsparteien. Trotzdem – oder gerade deswegen? – sind sie missbraucht worden, sind sie lediglich zu Instrumenten der Machbestrebung der politischen Akteure geworden. Politiker nehmen normalerweise das Amt eines Bürgermeisters nur als „Sprungbrett“, um andere, besser dotierte Posten zu erreichen (s. Merino 2000a: 420). Ich glaube, dass die Aufhebung des Wiederwahlverbots auf Kommunalebene in Mexiko einen wichtigen Beitrag leisten könnte, diese Missstände zu beseitigen. Die Erörterung dieses Phänomens würde aber den Rahmen der vorliegenden Schrift sprengen (s. dazu Muñoz Ledo 2001: 229).

10) Die Gliedstaaten

Vielleicht eines der ernstesten Probleme der mexikanischen Gliedstaaten ist die große Wohlstandskluft zwischen ihnen. Staaten wie Oaxaca, Chiapas, Guerrero und Hidalgo weisen unbeschreiblich elende Lebensbedingungen breiter Teile ihrer Bevölkerung auf. In diesem Fall könnte zumindest in der Kulturpolitik der von Peter Häberle vorgeschlagene Begriff des fiduziarischen Föderalismus als Anregung dienen: die föderale Regierung und die reichsten Gliedstaaten würden auf Zeit in einer besonderen Solidaritätspflicht stehen (s. Häberle 2002: 119; dazu unser Kapitel 5).

Häberle hat ebenfalls die so genannte „gemischte“ Bundesstaatstheorie entwickelt, die auch für die Beziehung der mexikanischen Länder miteinander interessant sein könnte, da der Akzent auf dem Trennungsmodell liegt. Nach dieser Theorie konkurrieren die Gliedstaaten untereinander, die Kulturbefugnisse des Bundes sind getrennt von den Ländern wahrzunehmen. Kooperative Elemente gibt es auch, denn in besonderen Bereichen arbeiten Bund und Länder zusammen. In bestimmten Fällen ist der fiduziarische Föderalismus erforderlich (s. ebenda: 131).

Es ist bemerkenswert, dass einige Gliedstaaten bereits ein Kulturförderungsgesetz verabschiedet haben. Wenn auch die Probleme nicht nur mit Gesetzen zu lösen sind, spiegelt die Situation ein wachsendes Interesse für die Kulturpolitik und ihre Regelung wider. Ferner bedeutet diese Gesetzgebung, dass einige Landeskongresse den Mut haben, selbständig zu agieren und dass sie nicht nur warten, bis der Bundeskongress ein Gesetz entwirft, um es dann sozusagen abzuschreiben.

11) Die föderale Regierung

Mexiko braucht eine Neuordnung der Beziehungen zwischen den drei staatlichen Ebenen. Die Zusammenarbeit und die Kommunikation der Ebenen untereinander bedürfen einer Anpassung an die neuen Gegebenheiten seit dem Regimewechsel. Die überragende Stellung der föderalen Beamten gegenüber ihren lokalen Kollegen muss ein Ende haben (s. Armenta 1996: 126).

Die Existenz einer überdimensionalen Kulturbehörde auf Bundesebene kollidiert mit einigen der Prinzipien, die wir hier besprechen (vor allem mit der Subsidiarität). Aber man kann die Zielsetzungen ändern, um trotzdem diesen Prinzipien zu folgen. Mittelfristig schlagen wir vor, den CONACULTA umzustrukturieren, damit er zum kulturpolitischen Ansprechpartner der föderalen Regierung wird und nach dem Subsidiaritätsprinzip der Kulturarbeit anderer Ebenen beisteht. Eine so große Struktur wie die jetzige würde er dann nicht mehr brauchen.

Die augenblicklich wichtigste Frage darf nicht sein: „Was machen wir mit dem CONACULTA?“, sondern vielmehr: „Was machen wir mit der Kulturpolitik?“. Die im Augenblick größte Herausforderung ist es, den Bürger statt die Künstler und Kunschaffenden in den Mittelpunkt der mexikanischen Kulturpolitik zu stellen. Daher müssen die Geschäftsführer im Bereich Kultur Strategien dafür entwickeln, wie die Künstler und die Akteure des kulturellen Lebens auf breiter Basis mit der Bevölkerung vernetzt werden können. Wenn man die Auflösung von CONACULTA fordert, muss man zuerst einen Vorschlag machen, was an seine Stelle treten soll (s. dazu Berman / Jiménez 2006: 285, 291, 313).

Der Autor ist kein Befürworter der Bildung einer staatlichen Organisation im Sinne eines Bundesministeriums, da dies zunächst bedeuten würde, dem Angebot den Vorrang einzuräumen, wohingegen das Problem in der Nachfrage der Bevölkerung nach Kultur liegt. Außerdem ist es wahrscheinlich, dass eine solche Maßnahme den Einfluss der Bürokratie stärkt, der schon jetzt beachtlich ist. Schließlich gab es in den letzten Jahren vernünftige Tendenzen dahingehend, die Dezentralisierung der Kulturpolitik zu fördern, zumindest im administrativen Bereich. Wir halten es für vernünftig, in dieser Richtung fortzufahren, eine politische Dezentralisierung anzustreben und vor allem die Anstrengungen hinsichtlich der Stärkung des dritten Sektors voranzutreiben. Bis jetzt ist diese Dezentralisierung der Verwaltung schon so weit fortgeschritten, dass man von verschiedenen Strategien in der Kulturpolitik sprechen kann: der auf Bundesebene und der auf der Ebene der Bundesstaaten, die sich bereits stark voneinander unterscheiden, sowie der auf kommunalen Ebene.

12) Der Dritte Sektor

Dieser Sektor der Kulturpolitik ist in Mexiko nicht so weit fortgeschritten wie in Deutschland. Trotzdem sehen viele Kulturpolitiker in ihm einen Schlüssel für die weitere Entwicklung der mexikanischen Kulturpolitik (s. dazu Anhang A.3.1, A.3.4, A.3.5, A.3.7, A.3.8). Wir teilen diese Meinung. Viele Handlungsträger dieses Sektors arbeiten in Mexiko normalerweise mit sehr wenig bzw. ohne Unterstützung vom Staat. Es gibt viele Chöre, die eine hervorragende Leistung bringen, genauso wie Künstlervereine, Kunst- und Musikschulen, Theatergruppen usw. Sie haben eine einfachere Struktur, sind innovationsfreudig, sehr flexibel und an die ehrenamtliche Arbeit gewöhnt. Andere Akteure dieses Sektors weisen bereits eine viel breitere Struktur und Reichweite auf, wie Stiftungen, Fonds, private Universitäten usw.

Bis heute kümmert sich der Staat um die Ausbildung der Künstler. Er gibt ihnen Stipendien, bezahlt ihre Arbeit, bringt sie auf die Bühne, filmt sie und stellt sie aus, bringt sie in die Konzertsäle und macht gelegentlich Radio- und Fernsehübertragungen mit ihnen. Diese Rolle des Staates, der sich um alles kümmert, muss sich ändern. Der Staat muss in Zukunft eine neue Rolle als Geldgeber finden. Gabriel Zaid bestätigt dies, indem er sagt: „Der Staat muss sich darauf konzentrieren, den Initiativen aus dem kulturellen Sektor Rechnung zu tragen und diese zu unterstützen, statt künstlerische Projekte innerhalb des bürokratischen Apparates zu produzieren(und) seine Unterstützung in Form von Geldmitteln, Steuer- und Gebührenbefreiungen und Verwaltungstätigkeit beitragen, statt die Projekte selbst durchzuführen und seinen Beitrag dabei immer als Katalysator, als Übergangslösung und mit geringem Anteil an den Entscheidungen zu leisten, wobei die Durchführung in andere Hände gelegt wird“, das heißt, in die Hände der Bürger, in die Hände des Dritten Sektors. Dies würde ebenfalls das Wachstum der privaten Unternehmen im kulturellen Bereich fördern, was wiederum ermöglichen würde, dass auch die Kultur, die keine Massenkultur ist, die Bürger erreicht (vgl. Berman / Jiménez 2006: 50-51; das Zitat von Zaid: S. 50). Von der Bedeutung des Dritten Sektors für die künftige mexikanische Kulturpolitik wird noch die Rede sein.

13) Bildung und Kultur

Wenn wir vom weiten Kulturbegriff ausgehen, müssen wir demzufolge die Bildungspolitik als eine Komponente der Kulturpolitik betrachten. Kultur ist dementsprechend ein Schlüsselbegriff für die Entwicklung eines Landes (s. Krüger 2003: 328). Die mexikanische Schulbildung sollte sich künftig durch eine höhere Qualität auszeichnen als bisher, während die Kulturpolitik jedem den freien Zugang zu kultureller Betätigung und Weiterbildung gewährleisten sollte. Dazu müssen neben dem

mexikanischen Staat auch private und gesellschaftliche Träger einen kulturfördernden Beitrag leisten (vgl. Schuster / Dill 1992: 1). Die Förderung von Wissenschaft und Forschung sollte auch zu den wesentlichen Aufgaben der mexikanischen Kulturpolitik gehören (vgl. Haigneré 2003: 159 ff.).

14) Die Finanzierung

Die Probleme der Kulturpolitik in Mexiko – und auch in Deutschland – werden sehr oft sowohl in der Öffentlichkeit als auch in der Fachwelt aus der Sicht der rein finanziellen Engpässe betrachtet. Die Lösung ist aber nicht nur in der Beschaffung von ausreichenden Geldmitteln zu sehen, sondern vor allem in einer angemessenen Investition der in Mexiko sowieso sehr eingeschränkten Ressourcen. Ja, Mexiko gibt mehr Geld für Bildung als Deutschland aus, aber für mehr Einwohner, mit anderen politischen Schwierigkeiten und in komplizierten geographischen Gegebenheiten (s. Anhang A.2). Wenn man aber so viel Geld ausgibt wie die Bundesregierung in Mexiko-Stadt für eine neue „Megabibliothek“, während viele staatliche Büchereien im Landesinneren einfache Bücherregale dringend brauchen, kann man nicht unbedingt von einem „chronischen Geldmangel“ sprechen, sondern von Investitionen an der falschen Stelle (s. Kapitel 5).⁷ Man muss Neues ausprobieren, wie z.B. neue Interessenten zu gewinnen, zeitgemäße Organisationsformen zu verwirklichen, neue Finanzmodelle zu entwickeln, die schon bestehende Infrastruktur und Personal der Universitäten zu nutzen, andere Investitionsoptionen herauszufinden, andere Bereiche zu unterstützen – wie den Dritten Sektor. Neben der öffentlichen Hand ist auch die private Initiative zu überzeugen, zu engagieren und zu mobilisieren (vgl. Strachwitz / Toepler (Hrsg.): passim; Pérez de Cuéllar 1996: 298). Aber die Privatinvestoren können den Staat nicht ersetzen, sondern nur ergänzen, wie viele Erfahrungen bereits gezeigt haben (s. dazu Pérez de Cuéllar 1996: 299; vgl. Krüger 2003: 328).

Wir müssen uns sowohl in Mexiko als auch in Deutschland fragen, wie viel Kulturförderung wir uns leisten wollen. Es muss klar sein: mit unserem Anspruch auf Kultur müssen wir uns auch unserer Verantwortung für die Kultur bewusst machen.

Obwohl der mexikanische Föderalismus nach einem Trennmodell konzipiert wurde, orientiert sich die Finanzordnung nicht an einer deutlichen Trennung zwischen Besteuerungskompetenzen des Bundes und der Gliedstaaten. Den Gliedstaaten fallen sehr eingeschränkte Steuern zu, sodass eine Neuordnung des Finanzmodells von Bund und Gliedstaaten auch der lokalen Kulturpolitik zugute kommen würde (vgl. Muñoz Ledo 2001: 214-216).

15) Die Gesetzeslage

Gliedstaaten und Municipien müssen Kulturarbeit als Pflichtaufgabe begreifen und sich von der Improvisation in der Kulturarbeit endlich befreien (s. Anhang A.3.2). Die Bildungs- und die Kulturpolitik müssen enger miteinander konzipiert werden, „...denn Kulturarbeit beginnt immer von neuem mit Bildungsarbeit“ (Erny 1988, zit. bei Fuchs 1998: 262). Die mexikanischen Gesetze auf dem Gebiet der Kulturförderung sind veraltet und bedürfen dringend einer Neuordnung und einer Modernisierung. Zu der verbreiteten Meinung, dass Mexiko ein Kulturgesetz auf Bundesebene brauche, nehme ich bei den Schlusskommentaren Stellung.

7.4 Schlusskommentare

*Der Staat schafft den Rahmen,
die Künstler den Kosmos.*

Markus Lüpertz⁸

Die mexikanische Kulturpolitik des 20. Jh. wurde von oben nach unten, vom Zentrum nach außen durchgeführt, auf der Suche nach einer nationalen Identität, ohne die kulturelle Vielfalt und den politischen Pluralismus zu beachten. Ein neues Modell der Kulturpolitik müsste dann den vielen Vorteilen des Föderalismus gerecht werden und auf die kleinen Teileinheiten zurückgehen. Eine große

⁷ Es ist außerdem schon bekannt, dass die Kulturausgaben nicht unbedingt von der Höhe des BIP eines Staates abhängen (s. dazu Pérez de Cuéllar 1996: 298, mit Beispielen und Quellennachweisen).

⁸ Zit. bei Klein 2005: 217.

Herausforderung ist in Mexiko jetzt nicht mehr die Bewahrung einer einheitlichen nationalen Identität, sondern vielmehr das Gleichgewicht zwischen Einheit und Vielfalt zu gewährleisten, zwischen nationalen gemeinsamen Merkmalen einerseits und kulturellem Pluralismus andererseits. Schwierig scheint mir zu sein, wie man von einer politischen Kultur, die an den Zentralismus gewöhnt ist, auf ein föderales Modell umsteigt – und das nicht lediglich in der Kulturpolitik allein, sondern auch in anderen Bereichen des politischen und gesellschaftlichen Lebens. Eine zentrale Rolle für die Entwicklung der mexikanischen Kulturpolitik wird m.E. der Dritte Sektor spielen. Die Tatsache, dass die Demokratie in Mexiko noch nicht tief genug im politischen Alltag verwurzelt ist, erschwert ebenfalls die Einrichtung eines neuen, nach föderalen Prinzipien orientierten kulturpolitischen Modells. Man muss aber mindestens die Ziele klar vor Augen haben.

Das deutsche Modell ist im Allgemeinen auf ein Land wie Mexiko nicht übertragbar, bzw. es ist nicht empfehlenswert für einen Transfer. Die pfadabhängigen Elemente beider Systeme sind ja zu unterschiedlich. Das deutsche Modell weist beispielsweise viel zu viele Abstimmungsschwierigkeiten zwischen dem Ersten und Dritten Sektor auf, was für ein so heterogenes Land wie Mexiko zusätzliche Probleme bedeuten würde. Generell kann man sich für die Stärkung der Gliedstaaten und Munizipien einsetzen, aber im Bereich der Kulturpolitik ist es sinnvoller, die Kulturförderung weiter zu dezentralisieren bis hin zu dem Dritten Sektor. So kann man flexibler, staatsferner und einfacher handeln. Der Staat würde einige hoheitliche Angelegenheiten behalten, wie den Denkmalschutz z.B. und die ordnungspolitische Steuerung, was allerdings in der Kultur nicht viel ist.

Die Dezentralisation zugunsten des Dritten Sektors, der in Mexiko immer stärker und besser organisiert wird, ist ein wesentlicher Schlüssel der künftigen mexikanischen Kulturpolitik. Hier sind auch neue, innovative Finanzierungsmodelle zu entwerfen und auszuprobieren, denn der Dritte Sektor braucht auch Geld vom Staat und von anderen Förderern auf unkomplizierte Weise. Die kulturpolitische Stärkung des Dritten Sektors würde außerdem die allmähliche Umstellung des mexikanischen Modells ermöglichen, das heutzutage von oben nach unten gerichtet ist.

Ich persönlich halte nicht viel von einer Verankerung der kulturellen Pflichten des Staates in der PV, denn viele Gesetze in Mexiko sind schön und gut, werden aber nicht beachtet. Die Festschreibung in der Verfassung reicht nicht aus, um ein Problem zu beseitigen. Die Entwicklung der politischen Kultur ist eine wesentliche Voraussetzung für die Entfaltung einer pluralistischen Kulturpolitik. Es ist jedoch sehr wahrscheinlich, dass in der Legislaturperiode 2006-2009 ein neuer Kulturgesetzesentwurf vorgelegt wird. Ich würde dann aber ein sehr schlichtes Gesetz bevorzugen, mit besonderer Betonung des Subsidiaritätsprinzips und der Grundsätze der Dezentralität, des Trägerpluralismus, der Regierungsferne, der Zusammenarbeit und des Wettbewerbes. Dazu kommt die rechtliche Garantie der Freiheit der Kunst, Wissenschaft und Lehre. Wenn diese wenigen aber wichtigen Aspekte tatsächlich beachtet werden, braucht der Staat sich nicht um Details der Umsetzung zu kümmern. Außerdem wird die Bundesregierung in der Lage sein, den riesigen Apparat des CONACULTA allmählich abzubauen und die (knappen) Ressourcen besser zu nutzen. So würde der mexikanische Staat eine effiziente, institutionalisierte, nach bestimmten Prinzipien orientierte Kulturpolitik einführen, die nicht mehr von der Laune bzw. von den Interessen der Regierenden abhängen würde. Wir haben bereits von einem „ermöglichenden“ Staat gesprochen, der im Bereich der Kulturpolitik die Aufgabe hat, für die Entfaltung der Kultur die Rahmenbedingungen und das Klima zu schaffen. Aber die Kulturpolitik wird langfristig nur Erfolg haben, wenn sie am Ort gewollt und dort selbst betrieben wird. Kulturmissionen können vielleicht Initialzündungen sein, werden aber längerfristig nichts bewirken, wenn sie nicht in den Gemeinden aufgegriffen und von dort auch fortgesetzt werden.

Der mexikanische Trennföderalismus braucht mehr Elemente der Kooperation und der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen. Das bedeutet jedoch nicht, dass wir uns hier für die Form des deutschen kooperativen Föderalismus mit seiner Politikverflechtung einsetzen. Aber man kann nicht mit der Unordnung und Entfernung zwischen den Regierungsebenen dem Gemeinwohl entgegenkommen. Mit kleinen, allmählichen Schritten und Reformen können zuerst Erfahrungen auf lokaler Ebene gesammelt werden, ehe man daran geht, weit reichende Maßnahmen durchzuführen. Es gibt ja kein reines Trenn- bzw. kein reines Dualmodell des Föderalismus. Es ist aber hinderlich, dass die PV den Gliedstaaten verbietet, zusammenzuarbeiten. Deswegen ist zu hoffen, dass dieser Missstand bald behoben wird.

Zum Thema der mexikanischen Kulturpolitik im Rahmen eines funktionierenden Föderalismus gibt es noch etliche Fragen, denen wir hier nicht haben nachgehen können. Es wäre z.B. interessant, die

Einstellungen der politischen Parteien Mexikos hinsichtlich des Föderalismus zu untersuchen und zu vergleichen, genauso wie ihre Vorstellungen im Bereich der Kulturpolitik und in Verbindung zu ihren jeweiligen föderalen Bekenntnissen.

In den Gliedstaaten, wo ein Kulturförderungsgesetz schon in Kraft ist, könnte man ebenfalls die Beziehung zwischen den kulturpolitischen Vorstellungen und den dortigen föderalen Traditionen und geschichtlichen Gegebenheiten untersuchen, um dann diese Gliedstaaten miteinander zu vergleichen.

Bezüglich der Finanzierung der Kulturpolitik können mehrere Modelle vorgeschlagen, nachgeprüft und verglichen werden. Dies ist aber eine Aufgabe, die auch nach schwer zugänglichen Informationen suchen muss, wie etwa: Wie viel Geld geben die mexikanischen Gliedstaaten und Munizipien für die Kulturpolitik aus? Wie könnte man den Dritten Sektor unterstützen, ohne dass Korruptionsskandale der Kulturpolitik schaden? Hier sind nicht nur Finanzierungsmodelle gefragt, sondern auch effiziente und zuverlässige Kontrollmechanismen, denn in Mexiko sind Misstrauen und Argwohn auf der Tagesordnung. Zu Recht, leider.

Wir haben in der vorliegenden Schrift zwei Staaten verglichen, die auf verschiedene Art und Weise für ihre Kultur Aufsehen erregen. Es ist abzuwarten, wie das kulturpolitische Modell in Deutschland die momentan ungünstige Situation überwindet, und wie die mexikanische Kulturpolitik sich unter neuen Kontextbedingungen entfaltet. Wenn auch das deutsche kulturpolitische Modell für eine Übertragung auf Mexiko nicht als angemessen betrachtet werden kann – im klaren Gegensatz zu unserer anfänglichen Annahme –, kann man jedoch von ihm bestimmte Grundsätze und Erfahrungselemente als Bezugspunkte nehmen, die nützliche und interessante Anregungen für die mexikanische Kulturpolitik geben und für ihre Föderalisierung eine nicht zu unterschätzende Hilfe leisten können.

ANHANG

A.1 Wichtige Textteile

A.1.1 Zum Thema „Subsidiarität“. Enzyklika „Quadragesimo anno“, vom Papst Pius XI. (QA 79):

„Wenn es nämlich auch zutrifft, was ja die Geschichte deutlich bestätigt, dass unter den veränderten Verhältnissen manche Aufgaben, die früher leicht von kleineren Gemeinwesen geleistet wurden, nur mehr von großen bewältigt werden können, so muss doch allzeit unverrückbar jener oberste sozialphilosophische Grundsatz festgehalten werden, an dem nicht zu rütteln noch zu deuteln ist: wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen; zugleich ist es überaus nachteilig und verwirrt die ganze Gesellschaftsordnung. Jedwede Gesellschaftstätigkeit ist ja ihrem Wesen und Begriff nach subsidiär; sie soll die Glieder des Sozialkörpers unterstützen, darf sie aber niemals zerschlagen oder aufsaugen“ (zit. bei Welty 1959: 137).

A.1.2 Zum Thema „Subsidiarität“. Abraham Lincolns Worte:

„The legitimate of government is to do for a community of people whatever they need to have done but cannot do at all, or cannot as well do for themselves in their separate and individual capacities. In all that the people can individually do as well for themselves, government ought not to interfere“ (zit. in: von Nell-Breuning 1990: 353).

A.1.3 Die Erklärung von Mexiko-Stadt über Kulturpolitik, 1982:

A) „Die internationale Gemeinschaft hat auf ihrem Treffen in Mexiko City (sic!) aus Anlass der Weltkonferenz über Kulturpolitik beschlossen, mit allen Kräften zu engeren Verbindungen zwischen den Völkern und zu einem größeren Verständnis zwischen den Menschen beizutragen.

Deshalb stimmt die Konferenz im Vertrauen auf die letztendliche Übereinstimmung der kulturellen und geistigen Ziele der Menschen darin überein:

- dass die Kultur in ihrem weitesten Sinne als die Gesamtheit der einzigartigen geistigen, materiellen, intellektuellen und emotionalen Aspekte angesehen werden kann, die eine Gesellschaft oder eine soziale Gruppe kennzeichnen. Dies schließt nicht nur Kunst und Literatur ein, sondern auch Lebensformen, die Grundrechte des Menschen, Wertsysteme, Traditionen und Glaubensrichtungen;
- dass der Mensch durch die Kultur befähigt wird, über sich selbst nachzudenken. Erst durch die Kultur werden wir zu menschlichen, rational handelnden Wesen, die über ein kritisches Urteilsvermögen und ein Gefühl der moralischen Verpflichtung verfügen. Erst durch die Kultur erkennen wir Werte und treffen die Wahl. Erst durch die Kultur drückt sich der Mensch aus, wird sich seiner selbst bewusst, erkennt seine Unvollkommenheit, stellt seine eigenen Errungenschaften in Frage, sucht unermüdlich nach neuen Sinn-Gehalten und schafft Werke, durch die er seine Begrenztheit überschreitet“ (zit. bei Rübke 1993: 55).

Sowie:

B) „Ohne den Versuch zu unternehmen, den Begriff der Kultur wissenschaftlich oder allzu starr festlegen zu wollen, stimmen die Delegierten darin überein, dass Kultur jedenfalls nicht in jenem eingegengten Sinne von belles-lettres, schönen Künsten, Literatur und Philosophie zu verstehen sei, sondern als die charakteristische, spezifische Art und Weise jedes Individuums und jeder Gemeinschaft zu denken und das Leben zu bewerkstelligen. Kultur ist daher sowohl die künstlerische Schöpfung als auch die Interpretation, Aufführung und Verbreitung von Kunstwerken, Körperkultur, Sport, Spielen und Freiluftaktivitäten wie auch die Art und Weise, in der eine Gesellschaft und deren Glieder ihr Gefühl für Schönheit und Harmonie ausdrücken und ihre Sicht der Welt, aber auch ihre Art

und Weise ihrer wissenschaftlichen und theoretischen Erfahrungen sowie der Kontrolle ihrer natürlichen Umgebung“ (zit. bei Fuchs 1998: 142).

Auch:

C) „Die Konferenz hielt es für eine unbestreitbare Tatsache, dass die Kultur in jeder menschlichen Gemeinschaft ihren Ausdruck in der grenzenlosen Vielfalt von Aktionen und Interaktionen findet, mittels derer die Menschen ihrem Leben Bedeutung geben und ihren Platz in der Geschichte einnehmen“ (zit. bei Fuchs 1998: 143).

Und:

D) „Unter Kulturpolitik sei die Art und Weise zu verstehen, in der der schöpferische Elan jedes Mitglieds der Gesellschaft oder der Gesellschaft selbst durch die Gesamtsumme praktischer Maßnahmen, organisatorischer Bestrebungen sowie die wirtschaftliche und soziale Entwicklung anerkannt und ermutigt werde. Kulturpolitik sei folglich die Sache aller, jedes einzelnen und jedes Landes, und umfasse auf dieser Weise sämtliche Aspekte des nationalen Lebens“ (zit. bei Fuchs 1998: 143).

A.1.4 Cicero, *Tusculanae disputationes II, 13* („Gespräche in Tusculum“, geschrieben im Jahre 45 v. Chr.). Lateinische und deutsche Ausgabe von Olof Gigon, Artemis Verlag, München und Zürich 1984, Ss. 122-125.

„(...) nam ut agri non omnes frugeri sunt qui coluntur, falsumque illud Accii:

Probare etsi in segetem sunt deteriores datae

Fruges, tamen ipsae suapte natura enitent,

sic animi non omnes culti fructum ferunt. atque, ut in eodem simili verser, ut ager quamvis fertilis sine cultura fructuosum esse non potest, sic sine doctrina animus; ita est utraque res sine altera debilis. cultura autem animi philosophia est; haec extrahit vitia radicitus et praeparat animos ad satus accipiendos eaque mandat iis et, ut ita dicam, serit, quae adulta fructus uberrimos ferant.”

Deutsche Übersetzung: “(...) Denn wie nicht alle Äcker Frucht tragen, die bebaut werden, und die Verse des Accius falsch sind: „Auch wenn gute Saat in einen schlechten Acker gesenkt wird, so wird sie doch kraft ihrer eigenen Natur emporblühen“ – so bringen auch nicht alle Seelen die Frucht ihrer Bearbeitung. Und, um bei demselben Gleichnis zu bleiben: wie ein Acker, auch wenn er fruchtbar ist, ohne Pflege keinen Frucht tragen kann, so auch die Seele nicht ohne Belehrung. Jedes ist ohne das andere wirkungslos. Pflege der Seele ist aber die Philosophie: sie zieht die Laster mit der Wurzel aus, bereitet die Seele dazu, die Saat zu empfangen, übergibt sie ihnen und sät – um so zu reden -, was dann, wenn es ausgewachsen ist die reichste Frucht bringt.“

A.1.5 Stichwort „Kultur“ im „Philosophischen Lexicon“ von Walch, 4. Auflage, 1775:

„Cultur, zeigt eine Verbesserung einer Sache an, so durch hilfreiches Zuthun und Bemühen erreicht wird. Man sagt sowohl von leblosen als auch von lebenden Dingen, sie sind cultivirt, wenn sie nämlich in einen vollkommenen Zustand versetzt worden, in welchem sie nicht von Natur sich befinden. Man cultivirt den Ackerbau, die Pflanzen, Blumen, Menschen, u. s. w.“ (zit. bei Bollenbeck 1994: 321, Fn. 1).

A.2 Zahlen, Fakten und Daten ¹

Landesfläche: 357 022 km² (Deutschland), 1 964 375 km² (Mexiko).

Einwohner: 82 500 000 (Deutschland), 103 088 000 (Mexiko).

Einwohner pro Quadratkilometer: 231 (Deutschland), 54 (Mexiko).

Urbanisierung: 88 % (Deutschland), 76 % (Mexiko).

Bevölkerungswachstum pro Jahr: 0,1 % (Deutschland), 1,5 % (Mexiko).

¹ Informationangaben nach: UNDP 2004, www.undp.org, www.inegi.gob.mx, www.diputados.gob.mx, www.bundesregierung.de, CONACULTA 2004, Statistisches Bundesamt 2004; Martínez 2005 und „Harenberg Aktuell 2006“.

Gliederung: 16 Bundesländer (Deutschland), 31 Bundesstaaten und 1 Bundesdistrikt (Mexiko).
 Nationalitäten: Deutsche 91,1 %, Türken 2,1 %, Sonstige 6,4 % (Deutschland).
 Ethnische Gruppen: Mestizen 60 %, Indianer 30 %, Weiße 9 %, Sonstige 1 % (Mexiko).
 Alphabetisierung: 99 % (Deutschland), 91 % (Mexiko).
 Human development index: Weltrangliste 20 (Deutschland), 53 (Mexiko).
 Bildungsausgaben in Prozentsatz des Bruttoinlandsproduktes 1999-2001: 4,6 % (Deutschland), 5,1 % (Mexiko, 2004: 7,0 %).
 Bildungsausgaben in Prozentsatz des gesamten Haushalts 1999-2001: 9,9 % (Deutschland), 22,6 % (Mexiko).
 Ausgaben für Forschung und Entwicklung in Prozentsatz des Bruttoinlandsproduktes 1996-2002: 2,5 % (Deutschland), 0,4 % (Mexiko).
 Anzahl der Wissenschaftler im Bereich der Forschung und Entwicklung pro Million Einwohner: 3 153 (Deutschland), 225 (Mexiko).
 Bruttoinlandsprodukt in Milliarden US-Dollars 2002: 1 984,1 (Deutschland), 637,2 (Mexiko).
 Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in US-Dollars 2002: 24 051 (Deutschland), 6 320 (Mexiko).
 Militärausgaben in Prozentsatz des Bruttoinlandsproduktes 2002: 1,5 % (Deutschland), 0,5 % (Mexiko).
 Gesamtbetrag des Bundeshaushalts 2006: 679 Milliarden € (Deutschland), umgerechnet etwa 143 Milliarden € (Mexiko).
 Ausgaben für Bildung und Forschung im Bundeshaushalt 2006: über 8 Milliarden € (Deutschland), für Bildung: umgerechnet rund 10 Milliarden € (Mexiko).²
 Filmtheater in Deutschland (2002): 4 721; in Mexiko (2003): 441, mit insgesamt 2 178 Sälen.
 Museen in Deutschland (2001): 4 823, mit rund 103 Mill. Besuchern; in Mexiko (2003): 582, mit rund 46,4 Mill. Besuchern.
 Buchtitel als Erstaufgabe (2002) in Deutschland: 59 916; in Mexiko: 15 542.
 Bibliotheken in Deutschland (2001): 9 327 öffentliche Bibliotheken mit 8,3 Mill. Benutzern, 1 052 wissenschaftliche Bibliotheken mit 3,3 Mill. Benutzern; in Mexiko (2005): 7 010 öffentliche Bibliotheken mit 63,5 Mill. Benutzern, 231 wissenschaftliche Bibliotheken mit 4 Mill. Benutzern.

A.3 Gespräche mit Kulturpolitikern in Mexiko und in Deutschland.³

A.3.1 José Luis Espinosa Piña, Bundesregierung (Vertreter des Bildungsministeriums im Bundesland Michoacán), Morelia, 8. April 2005.

Herminio S. de la Barquera (HB): Wie stellt sich heutzutage der Föderalisierungsprozess in der Kultur- und Bildungspolitik in Mexiko dar?

José Luis Espinosa (JLE): Im Jahre 1992 begann die Dezentralisierung der Grundbildung in Mexiko, die so genannte Föderalisierung. Seitdem ist die Verantwortung der strategischen und ausführenden Planung Grundbildung – das heißt, der Grundschulbildung - zurück in die Hände der Bundesländer gefallen. Man orientierte sich hier an den föderalistischen Grundlagen der politischen Verfassung. Die Schwierigkeit hier ist, dass Realität und Resultate nicht vorausgesehen wurden; weshalb die Unterschiede zwischen den Bundesländern sich durch folgende Schwerpunkte vergrößert haben: Schulabbruch, Dauer der Schulpflicht, Bildungsförderung, schulfreie Tage pro Schuljahr, usw.. Früher gab es nicht so viele Unterschiede. Heutzutage sind die rückständigsten Bundesländer diejenigen mit den größten gewerkschaftlichen Problemen, das heißt, mit der Lehrgewerkschaft, mit großen Problemen der indianischen Gruppen, mit vermehrter Bevölkerungszerstreuung und mit verstärkter Armut. Der Versuch der erneuten Föderalisierung scheint in vielen Bundesländern missglückt zu sein, obwohl ein Ersatzprogramm für Kompensation in Gang gebracht wurde, sind die Unterschiede schon zu sehr ausgeprägt. Die Korruption, die schlechte Handhabung der vorhandenen Geldmittel und die Unstimmigkeiten in der Gewerkschaft zwischen den Sympathisanten der PRI und der PRD, erschweren die Weiterentwicklung schon sehr. In den Bundesländern Guerrero, Michoacán, Oaxaca

² Dem Bildungsministerium stehen die größten Geldmittel des mexikanischen Haushaltes zur Verfügung.

³ Ablauf und Inhalt der Gespräche liegen dem Verfasser als Mitschnitte vor, mit Ausnahme des Gesprächs mit Dalia Monroy, die den Wunsch geäußert hat, nicht aufgenommen zu werden.

und Chiapas, wo die Unstimmigkeiten mit der Lehrerschaft am größten sind, gibt es die meisten Verzögerungen und Rückschläge im Bereich der Kultur- und Schulbildung.

Außerdem stehen wir hier zunächst vor einem Problem der politischen Kultur, denn der Föderalismus wird im Praktischen nicht gelebt. Um den Gemeinden bessere Vergütungen zukommen zu lassen hat man vor einigen Jahren den Artikel 115 der Verfassung geändert. Aus diesem Grund wurden nun auch mehr Gelder an die Stadtverwaltungen transferiert, wobei die unangenehme Überraschung hier war, dass die Bürgermeister nicht wussten was sie mit den vermehrten Geldmitteln, die sie nun erhielten, anfangen sollten. Bis 1995 hat die Bundesregierung 80 Cents von jedem Peso Steuergeld einbehalten, 16 Cents wurden für die Länder bereitgestellt und nur 4 Cents für die Gemeinden. Obwohl es seit dem Jahre 2000 eine gerechtere Geldverteilung gibt, setzten die Bürgermeister in vielen Städten ihre verschwenderische Geldausgabe fort.

Ich glaube, dass wir keine Föderalisten sind, denn wir wissen gar nicht wirklich was Föderalismus ist. Hinzu kommt, dass die politischen Parteien mit ihren gewöhnlichen Ansichten nicht dazu beitragen, dass die Idee des Föderalismus gestärkt und dadurch auch erlebt wird. Die Parteien kontrollieren und beurteilen ihre Kandidaten nicht. Der Versuch der PAN missglückte und ein fataler, historischer Fehler wurde begangen, da damit die Beurteilungen der Kandidatenanwärter abgeschafft wurden. Eigentlich sollten die Parteien Schulen für Bürger und Politiker sein.

Die Bildung, die Gesundheitsversorgung und die Kulturpolitik haben sich dezentralisiert, dieses ist besonders im Bereich der Geldverteilung zu erkennen, aber nicht immer wenn es darum geht, Entscheidungen zu treffen. Mehr als über Föderalisierung müssen wir hier wohl über Dezentralisierung sprechen.

HB: Wie sieht die Zusammenarbeit, wenn man die Aufgabenverteilung betrachtet, zwischen den verschiedenen Ämtern auf staatlicher Ebene aus?

JLE: Im Bereich der Bildungspolitik ist die Zusammenarbeit von Konflikten gekennzeichnet, vor allem dann, wenn sich die Lehrgewerkschaft einmischt. Im Bereich der Kulturpolitik läuft die Zusammenarbeit gut, denn hier gibt es keine Gewerkschaften und außerdem schenkt man diesem Gebiet nicht so große Bedeutung wie der Bildungspolitik. Daher arbeiten die verschiedenen Behörden im Bereich Kultur gut zusammen. Der Nachteil in der Kulturpolitik ist, dass oftmals Leute, ohne die entsprechende Ausbildung, wichtige Entscheidungen treffen müssen. Ferner gibt es keine ordnungsgemäßen Mediengesetze. Da die Medien im kulturellen Bereich überaus wichtig sind, ist das ein sehr großer Nachteil.

HB: Welche Probleme präsentieren sich in der Dezentralisierung der Kulturpolitik?

JLE: Die Bundesländer haben Fakultäten und sie besitzen die Befugnisse, kulturpolitische Gesetze zu entwerfen sowie Budgets zu erstellen. Leider ist es oftmals so, dass die Gelder für andere Gebiete verwendet werden. Wenn es um die Verteilung öffentlicher Geldmittel geht, dann sind die Gebiete Kulturpolitik, Umweltpolitik und Sozialfürsorge fast immer benachteiligt. Dieses hängt von der Politikführung der Verantwortlichen ab, sowie von der Verbundenheit der Bundesländer zu dem im Kontext stehenden kulturellen Ereignissen. In der Stadt Morelia wird zum Beispiel durch reine Privatinitiative das Internationale Musikfestival organisiert. Die Gelder werden jedoch von den 3 Regierungszweigen zur Verfügung gestellt.

Die Bundesregierung sollte die Kulturpolitik mehr bevormunden. Da Interessen in den Bereichen Kunst und Musik von den Schulen nicht gefördert werden, gibt es wenige Leute, die sich für diese Bereiche interessieren und an Konzerten und anderen künstlerischen und kulturellen Veranstaltungen teilnehmen. Ferner sollte man die Lektüre, vor allem das Vorlesen fördern. Dieses ist eine schwierige Sache, denn die Kinder sehen ihre Eltern und Lehrer nie lesen. Früher wurden die Bücher, die in den Schulen benutzt wurden pflichtmäßig von der autoritären Bundesregierung auferlegt. Heutzutage werden Bücher in einer öffentlichen, professionellen und demokratischeren Weise ausgesucht. Man denkt hier mehr an die Bedürfnisse der einzelnen Bundesländer. Es werden auch Bibliotheken in den Schulen eingerichtet. Was die Stadtverwaltungen angeht, es fehlen ihnen kulturpolitische Modelle an denen sie sich orientieren könnten, das heißt, dass sie nicht mal ein kulturpolitisches Gemeindemodell besitzen. Hinzu kommt, dass viele Gemeinden auch kein Geld haben.

HB: Hat man sich kulturpolitisch der Föderalisierung genähert? Glauben Sie, dass man im Bereich der Kulturpolitik einige Schritte in Richtung Föderalisierung getan hat?

JLE: Der Föderalisierungsprozess sollte durch eine Auferlegung der 3 staatlichen Ebenen klar definiert werden. Man sollte deklarieren, dass man am Bereich Kultur interessiert ist und man sollte festlegen, wer der drei Regierungszweige welche Aufgaben übernehmen könnte. Wir dürfen nicht

vergessen, dass wir keine homogene Gesellschaft sind; sondern, dass wir vielfältig sind. Wir müssen nach Strategien suchen, die unsere Zusammengehörigkeit stärken und nicht nach Wegen, die uns noch mehr voneinander trennen. Es sieht so aus, als ob wir nicht von unserer Vergangenheit gelernt hätten. Die erste große Herausforderung, welche wir als Nation anstreben sollten, ist Chancengleichheit für alle.

Der Föderalismus kann uns helfen den geeigneten Weg zwischen Homogenität und Heterogenität zu finden. Bundesländer und Gemeinden sollten klar aussprechen, welche Erwartungen sie im Bereich der Kulturpolitik haben. Der Föderalismus hat seine Wirksamkeit bewiesen. Mexiko befindet sich in der Entstehungsphase, das heißt, dass die Einführung des Föderalismus noch nicht abgeschlossen ist. Der Föderalismus ist im Aufbau. Es ist wie ein Puzzle, wie ein schwieriges Rätsel, welches man Schritt für Schritt lösen muss. Glücklicherweise hat Mexiko im Vergleich zu anderen Ländern nicht so viele Kriege mitmachen müssen. Das Schlechte ist, dass wir uns nie die Zeit genommen haben, um die Erfolgsbilanz unserer politischen Programme auszuwerten. In der Föderalisierung der Kulturpolitik gibt es auch noch andere Probleme, die die Kultur verdrängen.

HB: Wer könnten Ihrer Meinung nach die ersten Handlungsträger dieser Föderalisierung sein?

JLE: Die Bundesländer und Städte, die wirtschaftlich am besten gestellt sind, könnten die ersten Akteure im Föderalisierungsprozess im Bereich der Kulturpolitik sein. Diese sind: der Bundesbezirk, Querétaro, Xalapa, Mérida, Guadalajara, Nuevo León, San Cristóbal de las Casas. Man könnte hier eine Zweckbindung mit dem Bürger eingehen, was ja schon in Guanajuato mit dem *Festival Cervantino* passiert ist. Hier identifizieren sich die Bürger mit dieser kulturellen Veranstaltung. Auch in Oaxaca ist das der Fall mit dem *Guelaguetza* (Guelaguetza: das Tanz- und Musikfestival, an dem alle Regionen des Bundeslandes Oaxaca teilnehmen; Anm. d. V.).

JLE: Ein Problem könnte entstehen, wenn die Regierung ein kulturelles Projekt unterstützt und hierbei nur auf Anerkennung und Geld aus ist und wenn die hiesige Bevölkerung keinen Nutzen von so einer Veranstaltung trägt. Die Föderalisierung der Kulturpolitik sollte die Menschen aus ihrem Schlaf reißen, damit das Bewusstsein geweckt wird, dass die Verantwortung nicht alleine bei der Bundesregierung liegt, sondern bei allen Leuten in den Gemeinden und in den Bundesländern. Um dieses Bewusstsein zu erwecken müssen wir unsere Geschichte und unsere Werte kennen. Das heißt, dass wir lesen, vergleichen und denken müssen. Der Mexikaner liebt die Worte, die auf dem Papier stehen, aber er setzt sie nicht ins Praktische um, er lebt sie nicht. Um eine Föderalisierung in diesem Land möglich zu machen, müssen wir den Föderalismus praktisch leben. Es scheint so als ob wir uns im Moment in einer Art Vorstufe des Föderalismus befinden. Wir verbringen unsere Zeit damit, etwas durch Fehler zu lernen, immer wieder. Deshalb ist unser Land auch so handlungsunfähig. Wissen wir Mexikaner denn was wir wollen? Wir müssen anfangen, dem auf den Grund zu gehen.

A.3.2 Adrián Marcelli Esquivel, Bundesregierung (Vizedirektor für Ausbildung des Personals der Kulturämter, Nationaler Rat für Kultur und Künste), Mexiko-Stadt, 17. Mai 2005.

HB: Wie sehen Sie die kulturpolitische Entwicklung in Mexiko in unserer Zeit?

Adrián Marcelli (AM): In den letzten Jahren hat es in allen Bundesländern in Mexiko eine Stärkung der kulturpolitischen Entwicklung gegeben. Diese Stärkung hat in allen offiziellen Kulturämtern, Ministerien und Kulturausschüssen stattgefunden, das heißt, dass Ämter mit verschiedenen Namen und einer geringen oder hohen Stufe der Selbstständigkeit bzw. Selbstverwaltung betroffen waren. Vor 20 Jahren hat das Bundesbildungsministerium alle Bemühungen im Bereich der Kulturförderung unternommen. Durch diese Stärkung der kulturpolitischen Ämter im ganzen Land kam das Bedürfnis auf, die Verantwortlichen in den verschiedenen Kultureinrichtungen zu fördern und auszubilden. Dieses wird nun durch die Unterstützung von CONACULTA und verschiedenen Universitäten bewirkt. Dadurch hat man seit mehr oder weniger 15 Jahren tausende von Menschen in diesem Bereich ausgebildet, und es gibt nun auch die Möglichkeit an verschiedenen Universitäten ein Diplomstudium oder ein Aufbaustudium im Bereich Kulturförderung zu belegen. Das Bundesland Quintana Roo zum Beispiel, ein sehr kleines Bundesland, hat bereits 500 Fachleute im Bereich der Kulturförderung (die so genannten *promotores culturales*). Die Qualifizierung und die fachliche Ausbildung dieser Kulturbeauftragten ist eine der wichtigsten Maßnahmen in der heutigen Kulturpolitik.

HB: Gibt es einen wesentlichen Unterschied in der Kulturpolitik der Bundesregierung wenn man die Zeit vor dem Jahr 2000 und die Zeit danach betrachtet?

AM: In der Kulturpolitik auf Bundesebene hat sich nichts nach dem Regimewechsel geändert. Die großen Veränderungen fanden im 20. Jahrhundert statt. Um die Kulturpolitik des vorigen Jahrhunderts zu verstehen, muss man den großen Strategen der Kultur- und Bildungspolitik in Mexiko José Vasconcelos kennen. Er verknüpfte drei strategisch, wichtige Richtungen (Bereiche) miteinander: die Kultur, die Bildung und die Sozialentwicklung. Das war der Ursprung der modernen Kulturpolitik in Mexiko. Sie entstand zu jenem Zeitpunkt aus einer großen künstlerischen Bewegung heraus.

Ein anderer wichtiger Zeitpunkt war die Gründung des Nationalen Institutes für Anthropologie und Geschichte (*Instituto Nacional de Antropología e Historia, INAH*) und des Nationalen Institutes für indianische Völker (*Instituto Nacional Indigenista, INI*), das heißt, dass kulturelle Einrichtungen mit nationalistischen Einstellungen geschaffen wurden, die sich damit befassen, das Kulturerbe zu schützen.

Der dritte wichtige Zeitpunkt war als im Jahre 1946 das Nationale Institut für Schöne Künste (*Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, INBA*) gegründet wurde. Diese Einrichtung ging von einer Identifizierung des kulturellen mit dem künstlerischen aus.

An vierter Stelle steht eine Debatte zwischen einigen Rechtsanwälten, Soziologen und Anthropologen, die in den 80er Jahren stattfand. Es wurde über ein Thema diskutiert, welches vorher noch nie behandelt wurde und über welches im Rahmen der Kulturpolitik noch nie gesprochen wurde: die indianischen Völker. Daraufhin hat man das Nationale Museum für Volkskulturen (volkstümliche Kulturen: *Museo Nacional de Culturas Populares*), die Oberaufsichtsstelle für Bildung für die indianische Bevölkerung (*Dirección General de Educación Indígena*) und die Oberaufsichtsstelle für volkstümliche Kulturen (*Dirección General de Culturas Populares*) eröffnet.

Zuallerletzt vor 10 Jahren gab es dann einen Wechsel in der Kulturpolitik, als CONACULTA sich stark machte und unter großen Bemühungen versuchte eine wirkliche Dezentralisierung anzustreben. Daraufhin wurden von den Gliedstaaten kulturelle Einrichtungen eröffnet, es wurde der Nationale Fond für Kultur und Kunst gegründet (*Fondo Nacional para la Cultura y las Artes, FONCA*) und es wurden staatliche Fonds für Kultur mit Verantwortung auf Landes- und Bundesebene ins Leben gerufen. Das bedeutet, dass sich die Unkosten gerecht in Zwei teilen. Die Hälfte der Unkosten wird von den Regierungen der Gliedstaaten und die andere Hälfte von der Bundesregierung übernommen. Diese Unkostenteilung soll bei der Finanzierung kultureller Projekte helfen. Dieses Projekt wurde unter dem Präsidenten Ernesto Zedillo (1994-2000) verfestigt und ausgebaut.

CONACULTA ist derzeit eine wichtige Einrichtung mit einer beachtlichen Größe. Immerhin hat CONACULTA 38 Oberaufsichtsstellen. Diese 38 Oberaufsichtsstellen zusammen entsprechen der Größe von 5 Bundesministerien. Mit dem Regierungswechsel im Jahre 2000 hat sich aber an der Art der mittleren Geschäftsführung bei CONACULTA nichts geändert. Auch wenn man die Ernennung der Vorsitzende von CONACULTA in Frage stellt (Frau Sari Bermúdez, Anm. d. V.), so vergisst man aber dennoch, dass die Verantwortlichen in der Arbeitsgruppe von CONACULTA sehr zuverlässig sind und dass sie inzwischen auch schon sehr viel Erfahrung gesammelt haben.

Nach der Dezentralisierung, die man nun erreicht hatte, konzentrierte man sich dann auf ein Programm zur kulturellen Förderung auf kommunaler Ebene (*Programa de Desarrollo Cultural Municipal*). Bis zum Jahre 2000 arbeitete man an der Festigung von Behörden auf Bundesebene, an der Stärkung von kulturpolitischen Ausschüssen und an dem Ausbau von Kulturfonds auf Landesebene. Nun sollten wir die Kulturpolitik auf kommunaler Ebene verfestigen und ausbauen. Dieser Schritt erscheint sehr schwierig, denn wir sprechen hier von mehr als 2000 Municipien. Unser Ziel ist in unserer 6-jährigen Amtszeit 500 Municipien mit Geldmitteln zur Unterstützung kultureller Projekte zu versorgen. Diese Unterstützung soll sich auf die drei staatlichen Ebenen verteilen, das heißt, dass die Unkosten zwischen dem Bund, dem Gliedstaat und dem Munizipium gerecht geteilt werden müssen. Diese Gelder (Fonds) zur Kulturförderung werden von Bürgern überwacht, die vom Stadtrat dazu berufen werden. CONACULTA bildet sie dementsprechend aus, damit sie gute Entscheidungen im Bereich der Geldverteilung treffen können. Ihre Aufgaben und ihre Arbeit sind ehrenamtlich. Wir befinden uns hier auf der kommunalen Ebene an einer ausschlaggebenden und entscheidenden Stelle.

Ein anderes Thema in der Tagespolitik – und das ist jawohl wirklich neu - ist dass CONACULTA eine Einladung an alle Verantwortlichen der verschiedenen Kulturämter aller Bundesländer ausspricht. Sie werden zwei- bis dreimal im Jahr zu einer großen nationalen Versammlung eingeladen. In diesen

Versammlungen wird über nationale Projekte debattiert als auch über diverse andere kulturpolitischen Themen. Zur gleichen Zeit treffen sich die Gouverneure zu einer Konferenz (*Conferencia Nacional de Gobernadores, CONAGO*). Hier wird durch einen Ausschuss die Kulturpolitik ausgewertet. Es gibt nun auch eine horizontale Verbindung zwischen CONACULTA und den Bundesländern. Man sucht sich im Gespräch, in Debatten und Verhandlungen. Diese Entwicklung ist keine radikale Veränderung, sondern eher eine kontinuierliche und graduelle Veränderung, die sich seit dem Jahr 2000 bemerkbar gemacht hat.

Ein schwerwiegendes Problem hier ist, dass viele Bundesländer ein sehr niedriges kulturelles Niveau aufweisen. In diesen Fällen versucht man durch den Föderalisierungsprozess eine Kräftigung der Bundesländer zu erreichen. Sehen wir uns hier die Aufgabe des Oberaufsichtsrates der Kulturellen Zweckbindungen von CONACULTA (*Dirección General de Vinculación Cultural*) an (lesend): „Die Aufgabe des Oberaufsichtsrates der Kulturellen Zweckbindungen ist es die kulturelle Entwicklung der föderativen Entitäten zu fördern, um den Auflagen der staatlichen und privaten Kultur- und Bildungsstätten nachzukommen. Hier sollten auch künstlerische Schöpfer und Kulturträger mit berücksichtigt werden, sozusagen die allgemeine Gesellschaft. Man sollte grundlegend den Menschen, die in dieser Richtung arbeiten und die sich zu kulturellen Arbeitsgemeinschaften zusammengeschlossen haben, eine große Anerkennung geben.“

Also müssen wir zwei Ziele in Angriff nehmen: die kulturelle Entwicklung in den Bundesländern auf der einen Seite und die Bindung und die Beweglichkeit der Kulturpolitiker auf der anderen Seite. In diesem Zusammenhang gibt es im Bereich der Kulturpolitik sehr selbständige Bundesländer und wiederum gibt es auch viele, die sehr abhängig sind.

HB: Im Zusammenhang mit dem Föderalisierungsprozess, welche Probleme hat der Bereich Kulturpolitik erlebt?

AM: In dem Prozess der Bildungspolitik stellt die Lehrgewerkschaft ein großes Problem dar, welche mit 1 200 000 Mitgliedern einen bedeutenden Einfluss in der Politik hat. In der Kulturpolitik gibt es ein anderes Problem, da wir uns hier glücklicherweise mit keiner Gewerkschaft beschäftigen müssen, sodass wir uns in erster Linie auf fachlich gut ausgebildetes Personal konzentrieren müssen, eine gute Methodik und ein ausgiebiges theoretisches Wissen, welches uns mit dem wirklichen Prozess vertraut macht und uns in der Zukunft die vollständige Föderalisierung ermöglicht. Das ausgebildete Personal sollte nicht nur allein für Dienstleistungen und anderer Tätigkeiten in Anspruch genommen werden, vielmehr sollte es bei der Erstellung und Gestaltung der Kulturpolitik in den Bundesländern mithelfen.

Deshalb ist das Programm zur kulturellen Förderung auf kommunaler Ebene (*Programa de Desarrollo Cultural Municipal*) auch so wichtig. Es ist in der Tat seit 1989 das wichtigste Programm im Rahmen der Dezentralisierung von Geldmitteln. Der Gründer war Herr Bonfil Batalla.

Augenblicklich hat CONACULTA die meisten Geldmittel und die besten politischen Strategien in Verbindung mit der Dezentralisierung und in Verbindung mit der kulturellen Entwicklung auf regionaler Ebene in der Hand. Eine entscheidende Entwicklung hier, die bis heute erreicht wurde, ist die Verankerung und die Festigung der Dezentralisierung und eine weitere ist die Stärkung auf kommunaler Ebene. Ich rede hier von Dezentralisierung im Zusammenhang mit Geldmitteln und nicht in Verbindung mit politischen Entscheidungen. Wenn man die politische Dezentralisierung betrachtet, dann kann man sagen, dass der mexikanische Staat im Bereich der kulturellen Entwicklung und im Bereich der Kulturpolitik seine Zuständigkeit, die Richtlinien festzulegen, nicht abgegeben hat. Die Bundesländer sind autonom und sie dürfen daher ihre eigene Kulturpolitik betreiben. Es gibt Bundesländer, die einfach andere kopieren und es gibt andere, die ihre eigenen kulturellen Projekte ausarbeiten.

HB: Glauben Sie, dass die Existenz einer auf Bundesebene sich befindenden Behörde im kulturpolitischen Bereich in Mexiko notwendig sei?

AM: Ja, also, wir haben in der Scheinwelt gelebt, dass wir ein homogener Bundesstaat sind. Wir sind ein multikulturelles Land mit vielen verschiedenen Sprachen und mit vielen kulturellen Gebieten. Mexiko ist ein vielfältiges Land. Sogar in der Vielfältigkeit der Natur haben wir einen Platz unter den ersten vier Ländern. Hier spricht man von der Vielfalt der Reptilien, der Pflanzen, der Säugetiere, der Insekten, usw. Das Kulturelle wird vom Standpunkt der Vielfalt her betrachtet, aber es bedarf auch eines Kommunikationspunktes. Das Motiv hier ist nicht, dass wir einen Staat brauchen, der Kultur erarbeitet, also, diese Diskussion ist schon überholt. Wir brauchen einen Staat, der verschiedene Wege im Bereich der Finanzierung, der Unterstützung, der Wahrung, und der Kräftigung der mexikanischen Kulturen ermöglicht, damit wir in Zukunft auf Bindung und Beweglichkeit und eine vollständige

Demokratie aufbauen können. Die Bundesbehörde dürfen keine einseitigen Entscheidungen treffen, sondern sie müssen sich wie ein koordinierendes Gremium verhalten, welches nach vorheriger Vereinbarung weitere Schritte geht und für die Vermittlung von Ressourcen sorgt. Es ist eine Behörde, welche die Gegengewichte, das Gleichgewicht und die Zweckbindung gewährleistet. Ich glaube, dass CONACULTA seine Aufgaben auf allen staatlichen Ebenen mit den verschiedenen politischen Parteien erfüllt hat.

Das große Gefälle im Bereich der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung in Mexiko bleibt weiterhin eine Herausforderung, die gemeistert werden muss. Man kann die soziale und wirtschaftliche Entwicklung nicht durchsetzen ohne die kulturelle Entwicklung zu fördern. Daraus stellt sich die Notwendigkeit, uns an die weit reichende Vision von Vasconcelos zu erinnern. Manchmal vergessen wir, dass Mexiko ungefähr 6 % vom Bruttoinlandsprodukt für den kulturellen Bereich ausgibt. Die Infrastruktur und die mexikanischen Erfahrungen im Feld der Kulturförderung sind sehr wichtig.

HB: Was denken Sie über den Zentralismus in Mexiko und über die großen kulturellen Projekte einiger Bundesländer?

AM: Die Ressourcen für die Schönen Künste sind sehr unterschiedlich und oftmals werden Projekte dazu verwendet, um Prestige für Bundesregierungen herauszuholen. In Bezug auf den Zentralismus, wenn man über diesen Bereich spricht, dann muss man sehr vorsichtig sein, also, zum Beispiel, bei professionellen, kulturellen Volksfesten, in diesem Bereich gibt es jedes Mal mehr in den Bundesländern, ebenso wie Museen.

HB: Welche Herausforderungen sehen Sie im Moment im Bereich der Kulturpolitik?

AM: An erster Stelle, vom fachlichen und persönlichen Standpunkt her, endlich mit der Improvisation der kulturellen Förderung aufzuhören. Man muss die Gemeindekulturpolitik ausbauen und festigen. Ein Vorteil hier ist, dass die Medien sich immer mehr auf kulturelle Themen stützen. Im Kampf gegen die Improvisation ist CONACULTA ein sehr wichtiges Gegengewicht, ausschlaggebend in einem Entwicklungsland. Der Professionalismus würde die Diskussionen über die Kulturpolitik vereinfachen.

An zweiter Stelle müssen wir ein gut informiertes, kritisches und interessiertes Publikum schaffen, das heißt, ein Publikum, welches die Richtung zur kulturellen Festigung unterstützt und nicht nur einfach als Konsument inaktiv herumsitzt. An dritter Stelle müssen wir das Problem der Finanzierung beseitigen. In Lateinamerika hat Mexiko die beste kulturelle Infrastruktur, aber wenn es um die Beschaffung von internationalen Fonds geht, dann stehen wir ganz weit hinten, zum Beispiel, bei internationalen finanziellen Hilfsangeboten und bei Fonds durch UNESCO.

Viertens, es wird höchste Zeit, dass mit der Diskriminierung kultureller Gruppen aufgehört wird. Eine andere Herausforderung bezieht sich auf die Diskussion über die Industrien zu tun, die mit Kultur zu tun haben. Sie haben kein Gegengewicht. Letztens, an sechster Stelle, es fehlt uns ein nationales Gesetz, welches Bestimmungen über die kulturelle Entwicklung festlegt. Es gibt kein Gesetz zur kulturellen Entwicklung (Kulturförderung). Möglicherweise kann man als Modell das Gesetz zur kulturellen Entwicklung des Bundeslandes Coahuila nehmen.

In Mexiko hat man die Verwaltungsstellen im Bereich der Kulturpolitik schon dezentralisiert, aber die Handhabung und das Management von thematischen Inhalten sowie das Recht, Entscheidungen zu treffen noch nicht. Um nun dieses letzte Gebiet auch noch zu bearbeiten, müssen wir an unser Entwicklungsniveau denken, denn in vielen Bundesländern Mexikos gibt es große Probleme mit Ungleichheit. Man braucht in diesen Fällen dann einen Schiedsrichter – das ist die föderale Regierung.

A.3.3 Federico Ling Altamirano, Mitglied der Senatorenkammer (Ausschuss für den Bundesdistrikt) und Alberto Ling Altamirano, Berater der Senatorenkammer, Mexiko-Stadt. 17. Mai 2005.

HB: Wie betrachten Sie die seit dem Jahre 2000 begonnene, neue Phase des mexikanischen Föderalismus?

Federico Ling (F.L.): Eine Reform des Staates ist notwendig; der Föderalismus ist nur ein Bereich – natürlich ein wichtiger – in diesem Reformprozess. Andere Aspekte sind zum Beispiel die Aufgabenverteilung der Bundesgewalten, die Kompetenz und Amtsbefugnis der staatlichen Ebene, die neuen Richtlinien im Bereich von internationalen Beziehungen und der Präsidentialismus... ja gut, es gibt Fehler in der Entstehung unseres Föderalismus, aber im Moment sind wir nicht mehr so schlecht

dran. Das Schlechte ist, dass alles sehr verworren ist. Ich glaube, um das in Angriff nehmen zu können, müssen wir über das Subsidiaritätsprinzip nachdenken. Was ist der föderale Pakt? Was für eine Bedeutung haben die Gliedstaaten? In den Aufgabenbereichen des Senates, was ist es, was ich aus meiner Umgebung, aus meiner Nähe zu kennen weiß, oftmals sieht man die Dinge nicht von einem föderalen Standpunkt aus, sondern lediglich aus der konjunkturellen Situation heraus. Der Bundesbezirk (Distrito Federal) hat nach wie vor keine wahre Staatlichkeit und es gibt eine ständige Blockade der PRI gegen die Vorhaben und Pläne der PRD und der PAN. PAN und PRD versuchen vergebens eine Reform zu initiieren, um diese Situation zu ändern. Ich bin nicht wirklich von den Vorteilen dieser Reformvorschläge überzeugt, aber sie sind wenigstens ein Beginn. Im Gegensatz zu allen anderen bundesstaatlichen Entitäten, lehnt es die Regierung des Bundesbezirkes ab sich an den Unkosten im Bereich der öffentlichen Schulbildung zu beteiligen.

HB: Wie glauben Sie können wir das Problem des Zentralismus in Mexiko beheben?

FL: Wir müssen nach dem Subsidiaritätsprinzip agieren: was streng genommen wirklich notwendig ist, von der Bundesregierung gemacht zu werden, soll diese tatsächlich erledigen.

Alberto Ling (A.L.): Ich glaube, dass der Respekt gegenüber dem Rechtsstaat eine fundamentale Grundlage ist. Der Entscheidungsprozess muss dezentralisiert werden und das Volk muss mit eingebunden werden. Es muss näher an das Volk herangetreten werden. Es ist nicht eine Aufgabe der Regierung, die ethnischen Gruppen zu organisieren. Ein großes Problem hier ist die außerordentliche Vielfältigkeit dieses Landes. Folglich sollte es eine gewisse fachliche Ausbildung der Leiter geben. Es muss föderalisiert werden, aber nur unter der Voraussetzung, dass Wirkungsvermögen und Leistungsfähigkeit nicht außer Sicht geraten. Zum Beispiel gibt es viele Vertreter der Bundesministerien in den Gliedstaaten (*delegados*), die nichts tun, sie scheinen nur zur Dekoration da zu sein. Die *Delegados* des Finanzministeriums und der Sozialfürsorgeeinrichtungen sind äußerst wichtig; sie sind fast die Einzigen, die arbeiten. Außerdem haben die politischen Parteien auch keine Fachleute in den verschiedenen Zweigen des öffentlichen Lebens. Manche Stiftungen haben zwar Fachleute, aber sie wirken nicht als Sprecher. In Mexiko gibt es noch immer viel Improvisation. Ferner sind wir auch nicht föderal, denn es fehlt uns die Grundlage der Rechtsordnung zu folgen.

FL: Die Reform der Bundesländer ist ins Stocken geraten, wir befinden uns auf der Sargassosee. Das wichtigste auf diesem Gebiet war die Reform des 2. Artikels des Grundgesetzes, in Bezug auf die multikulturellen Bevölkerungsgruppen und die ethnische Vielfalt, aber dennoch nicht zu vergessen, dass die mexikanische Republik eins und unteilbar ist. Der Nachteil hier ist, dass man sich oft zu sehr auf die ethnische Vielfalt konzentriert und damit die Sache bis hin in die Absurdität führt. Vom kulturellen Standpunkt her ist es ein großer Nachteil, dass es keine einheitliche Nationalkultur gibt und dass die hiesigen Kulturen in den verschiedenen Regionen Mexikos sich nicht gut entfaltet haben.

AL: Außerdem haben wir es hier auch mit einem innerstaatlichen kulturellen Imperialismus zu tun, einem überhöhten Gewicht und einer zu großen Bedeutung, die auf der Hauptstadt des Landes ruht: ein Beispiel hier ist der Adler der Azteken. Wir sprechen von der vorspanischen indianischen Kultur als sei es nur eine Kultur gewesen. Mexiko hat nicht nur ein Gesicht und deshalb würde uns der Föderalismus auch sehr helfen, um eine Zersplitterung und eine Einförmigkeit zu verhindern.

FL: Wir sind stehen geblieben nachdem wir den Schritt in Richtung Föderalismusreform gemacht haben. Wenigstens hat das Munizipium nun mehr Befugnisse und mehr Berechtigungen.

AL: Um einen wirklichen Föderalismus durchzusetzen ist die Kulturpolitik sehr wichtig. Carlos Castillo Peraza beschreibt Kultur als eine Sammlung, die sich aus verschiedenen Verhaltensmaßregeln rechtlichen und repräsentativen Grundlagen zusammensetzt. Deshalb sollten wir Kultur auch nicht mit Kunst verwechseln. In vielen Bundesländern bringt man diese beiden Begriffe durcheinander.

HB: Welches sind die größten Probleme, mit denen sich der Ausschuss des Bundesbezirkes im Oberhaus auseinander setzen muss?

FL: Es gibt viele Kapricen und Interessen der verschiedenen Parteien die nationale Politik betreffend. Wir müssen uns mit der Reform des Staates auseinander setzen.

AL: Außerdem ist es wichtig, die Metropolen (in Mexiko versteht man darunter die aus verschiedenen Städten entstandenen Großräume, d. V.) auszubauen, Gebiete zu erschließen und durch Verkehrsmittel miteinander zu verbinden. Dienstleistungen müssen ausgebaut werden und in politischen Einklang miteinander gebracht werden.

HB: Ich vernehme eine Tendenz zum Zentralismus auf der Ebene der Gliedstaaten sowie auf Bundesebene.

FL: Ja, es gibt eine starke Konkurrenz zwischen Mexiko-Stadt und Guadalajara und zwischen Mexiko-Stadt und Monterrey. Der Zentralismus ist allgemein gültig in Mexiko, in fast allen Bundesländern gibt es einen Konkurrenzkampf zwischen der Landeshauptstadt und einer anderen Stadt, die dem Zentralismus untergeordnet ist, wobei die Hauptstadt als Gewinner davonzieht.

AL: Das Negative hier ist, dass der Föderalismus in Mexiko ein künstliches Modell ist, welches nicht natürlich wirkt. Wenn wir den Föderalismus nicht leben, dann ist er nur Buchstaben auf Papier, tote Schrift, ohne Auswirkung, es sieht so aus, als ob er uns aufgezwungen ist.

FL: Uns fehlt die Wegrichtung zu kennen.

AL: Im Moment wendet sich jedermann an den Obersten Gerichtshof, denn juristisch gesehen gibt es viele Lücken; die Gesetze sind veraltet, sie wurden nicht renoviert.

FL: Es ist pathetisch, zum Beispiel, was gerade erst am Obersten Gerichtshof passiert ist, das Vetorecht des Präsidenten betreffend mit 6 Stimmen gegen 5 betrachtet. In der Verfassung ist die Sache mit dem Vetorecht nicht eindeutig festgelegt, es ist nicht ganz klar. Die Abstimmung von 6 zu 5 hat zwar die Abgeordnetenversammlung dazu veranlasst, das Haushaltsgesetz zu überarbeiten. Es reicht jedoch nicht aus, um der Sache auf den Grund zu gehen, d. h. man muss hier mit Deutlichkeit das Gesetz des Vetorechts des Präsidenten untersuchen, um festzuschreiben, inwiefern sich die Kammer hier einbringen darf.

Es herrscht sehr viel Unklarheit, denn nach dem Regimewechsel hat keine entsprechende Gesetzesänderung stattgefunden. Im Zusammenhang mit diesen Lücken hat sich der Obergerichtshof in den großen Schiedsrichter verwandelt.

HB: Handelt es sich denn hier auch um ein Problem der politischen Kultur?

FL: Ja.

AL: Zweifellos.

A.3.4 José Antonio Durán Sánchez, Autonome Universität Puebla (Amt für Kulturförderung), 30. Januar 2006.

HB: Im Augenblick erleben wir in Mexiko einen Prozess der administrativen Dezentralisierung, im Bereich Kultur und auch in anderen Bereichen. Sie, Herr Durán, arbeiten seit etwa 20 Jahren in der Kulturförderung. Welches Problem sehen Sie, aus Ihrer „neutralen“ Perspektive eines Mitarbeiters an der Universität, im Zusammenhang mit der Kulturpolitik auf Bundesebene, auf der Ebene der Bundesstaaten und bei den Gemeinden?

Antonio Durán (AD): Ich sehe keinen wirklichen Zusammenhang mit der Entwicklung der Kulturpolitik, und auch keine Beziehung zwischen den Sektoren der Regierung untereinander oder mit unabhängigen Organisationen. Es gibt keine wirkliche Kulturpolitik. Wenn es eine Politik gäbe, müssten wir nach einer Strategie arbeiten, die es uns zunächst erlauben würde, mehr darüber zu erfahren, was in Mexiko im Bereich Kunst und Kultur passiert, wobei Kultur im weitesten Sinne verstanden werden muss. Wir könnten eine bessere Planung für das Eingreifen im Umfeld der Kulturindustrien haben. Es gibt in Mexiko keine Kulturpolitik, obwohl es Projekte wie die Sechsjahrespläne gibt. Diese sind sehr gut strukturiert, aber nicht gut geplant. Und manchmal lassen sie erkennen, dass sie ohne die notwendigen Kenntnisse über die Realität im Land erstellt wurden.

HB: Wer steht dieser Realität denn näher?

AD: Möglicherweise die Gemeindeverwaltungen, aber die Kulturpolitik wird in Mexiko von oben gemacht. Es gibt keine unterstützende Kulturarbeit. Die Bundesregierung hat eine bessere Infrastruktur und einen größeren Haushalt. Sie konzentriert sich auf die Dienststellen in der Hauptstadt, und da ist alles zentralisiert: Bevölkerung, Haushalt, Bundesregierung Von da oben kommt alles, da sitzen die besten Theoretiker. Und die entwickeln die besten Projekte. Sie stellen Spezialisten ein, die die Probleme in der Kulturförderung manchmal aus eigener Erfahrung kennen. Das Problem ist, dass die Kultur für das mexikanische politische System keine Priorität hat, sondern an allerletzter Stelle steht. Es besteht kein Interesse daran. Die Politiker wollen aufsteigen, von Posten zu Posten springen und für sich die besten Gelegenheiten ausnutzen. Die Personen, die die wichtigsten Stellen im Bereich Kulturförderung einnehmen, haben zum großen Teil keine Erfahrung in diesem Bereich. Die meisten haben noch nicht einmal eine entsprechende Ausbildung und keine Erfahrung. Für sie ist Mexiko-Stadt gleichbedeutend mit Mexiko. Alles ist zentralisiert. Vor kurzem gab der Direktor der Kunsthochschule „La Esmeralda“ an der Universidad Iberoamericana an, dass sein Jahreshaushalt

6933,33 Euro beträgt, Gehälter nicht eingerechnet. Wir sprechen hier von einer unserer besten Schulen. Eine Scheibe für die Bildhauerwerkstatt kostet zwischen 200 und 270 Euro. Wenn wir dazu die Werbung und die Stipendien rechnen, kommt man mit dem Geld nicht aus.

Alles ist zentralisiert, und niemand hat ein Interesse an Kultur, weder die Regierenden noch die Bevölkerung. Außerdem fehlt die Kontinuität, denn alle sechs oder alle drei Jahre gibt es neues Personal. Dies ist ein Problem der gesamten öffentlichen Verwaltung.

Man muss auch bedenken, dass es gegenüber der kommerziellen Kulturindustrie, die uns selbst entfremdet, kein Gegengewicht gibt. Dies führt zu einer großen Apathie und zu einem Desinteresse bei den Jugendlichen, die abschalten, wenn es darum geht, unsere Traditionen, unsere Kultur und unsere Vielfalt kennen zu lernen. Das interessiert sie nicht. Die Kinder verbringen ihre Zeit vor dem Fernseher. Alles andere langweilt sie. Darum ist es so schwer, ein gebildetes und kritisches Publikum zu erziehen, denn dagegen muss man kämpfen. Und Sport wollen sie auch nicht machen, sondern nur die Fußballer äußerlich imitieren.

Außerdem fördert der Urbanismus den Einfluss des Fernsehens, denn es gibt fast keine Außenanlagen mehr, wo die Kinder und Jugendlichen spielen können. Man kann keinen Sport machen, denn unsere Städte sind eine feindliche Umwelt. Darum muss man die Kultur in kleinen Organisationen fördern und die wenigen Außenanlagen nutzen.

HB: Die Bundesregierung ist dabei, die Verwaltung zu dezentralisieren. Sie argumentiert, dass die Regierungen der Bundesstaaten weder qualifiziert sind, Kulturarbeit zu machen, noch Interesse daran haben. Die Gemeindeverwaltungen hingegen geben das Geld für andere Dinge aus. Was ist daran richtig? Das ist ein Teufelskreis. Was meinen Sie dazu?

AD: Ich sage es noch einmal: Da es sie nicht interessiert, geben sie das Geld für andere Dinge aus. Die zweckgebundenen Mittel müssen sie ordnungsgemäß verwenden. Dann gibt es Pilotprojekte, die die Funktion von Leuchttürmen haben und eher politisch als kulturell motiviert sind. Sie dienen weder der Weiterbildung noch der Erziehung, sondern lediglich der Selbstdarstellung der Behörden. Sie sind nicht in ein Projekt mit Qualitätsanspruch integriert, wie zum Beispiel die Veranstaltungen anlässlich des Stadtjubiläums. Die Saisonveranstaltungen sind billiger und effektiver, aber den anderen Veranstaltungen wird Priorität eingeräumt.

HB: Einerseits mangelt es der Regierung und der Bevölkerung an Interesse, und andererseits haben wir eine entfremdete Kulturindustrie. Wie kann man dieses Problem lösen? Kann man von der Arbeit der Kulturförderung an den Universitäten profitieren?

AD: Die Durchführung von Kulturveranstaltungen ist als eine der wichtigsten Aufgaben der Universitäten bezeichnet worden. Diese Veranstaltungen umfassen die Lehrveranstaltungen, die Forschungsarbeit, sowie die Kulturförderung als alternative Möglichkeit gegenüber der umstrittenen kommerziellen Kulturindustrie. Jedoch in einem zentralisierten Land ohne Föderalismus sinken die in den Haushalten geplanten Geldbeträge immer weiter. In der ANUIES (*Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior*, zu Deutsch: Nationalverband der Universitäten und Hochschulen, Anm. d. V.) wurde kürzlich eine Analyse erstellt, wonach die Tendenz dahin geht, dass einige Organisationen für Kulturveranstaltungen aufgelöst worden sind. Im Falle der Universidad Autónoma de Puebla sprechen wir bei den Lehrveranstaltungen und der Forschungsarbeit von mehreren Millionen Euro, aber für die Kulturveranstaltungen nur von 6 666 oder 13 333 Euro. Im vergangenen Jahr wurden uns 9 333,33 Euro bewilligt, die übrigens nicht vollständig geflossen sind.

An einer staatlichen Universität müssten wir über andere proportionale Größenordnungen in diesen drei Bereichen sprechen. Die meisten Mittel werden für Lehrveranstaltungen bewilligt, weniger Mittel für die Forschungsarbeit und sehr viel weniger für die Kultur. Im Haushalt gibt es zwischen 60 % und 80 % für Lehrveranstaltungen, 18 % für Forschungsarbeiten, und etwa 3 % sind für Kulturveranstaltungen vorgesehen. Wir sprechen hier von den wichtigsten Aktivitäten an der Universität.

Die Bundesregierung wünscht, dass die Regierungen der Bundesstaaten und die Gemeinden Kulturveranstaltungen durchführen, aber die Gemeinden brauchen bis zu einem Jahr, um bei einem Wechsel in der Verwaltung geeignete Kandidaten für frei gewordene Stellen zu finden. Diese brauchen ein weiteres Jahr, um sich einzuarbeiten, und wenn sie dann langsam Fortschritte gemacht haben, muss man den nächsten Regierungswechsel vorbereiten, weil sie dann abgelöst werden.

HB: Es geht also nicht nur ums Geld, sondern auch um die Motivation.

AD: Ja, das ist ein Teufelskreis. Ich glaube, die Lösung liegt nicht so sehr bei den Gemeinden und den Universitäten, sondern bei den unabhängigen Gruppen und Organisationen. Diese haben schon

Erfahrung und bestehen seit geraumer Zeit, sind zuverlässig, strukturiert und funktionieren. Ein Beispiel dafür ist das Museum Amparo, das größte in Puebla. Da gibt es professionelles Personal, das dort kontinuierlich ausgebildet wird. Das ist ein Weg. In den Arbeitsgruppen der Institutionen haben sich oft ineffiziente Arbeitsweisen etabliert.

Der andere Weg ist komplizierter. Wir müssen unsere Mentalität ändern, die so sehr von der Korruption geprägt ist. Die Korruption ist in unserer Gesellschaft etwas Selbstverständliches, und daher habe ich wenig Hoffnung, dass die Kulturförderung eine Aufgabe der verschiedenen Regierungen sein könnte.

Man muss gegen den kommerziellen Druck ankämpfen, gegen die enorme sozialökonomische Ungleichheit, wo es extreme Armut und ebenso extremen Reichtum gibt. Das führt zu Frustrationen und Ausgrenzung.

Man muss auch gegen die Zeitnot der Menschen ankämpfen. An welches Publikum wende ich mich? Wie viel Zeit haben die Leute, um an Kulturveranstaltungen teilzunehmen? Daran muss man denken, aber niemand tut es. Wie soll man denn etwas in einem Bezirk organisieren, wo arme Leute wohnen, wenn die um sieben Uhr morgens aus dem Haus gehen und um zehn Uhr abends wiederkommen! Und wenn man etwas auf dem Platz im Stadtzentrum macht, weil da alles abläuft, wer will denn da kommen? Da kommen die, die mehr Geld und Freizeit haben. Das haben wir noch nicht genau untersucht. Wir haben nur die Mittelschicht als Publikum im Auge. Das ist eine riesige Aufgabe. Man könnte zum Pessimisten werden, aber man darf nicht aufgeben. Was ist zu tun? Ich sage es noch einmal: Man muss die unabhängigen Gruppen und Organisationen unterstützen, die schon besser organisiert sind und seit geraumer Zeit arbeiten. Die haben keine Probleme mit Bürokratie und auch keine ständige Fluktuation beim Personal. Das muss man fördern, und diese Leute muss man unterstützen und beraten.

Man muss auch diejenigen unterstützen, die anfangen, nicht unbedingt mit Geld, sondern mit Fortbildung, Beratung und Förderung, damit sie erfolgreich arbeiten können und nicht von einer Institution abhängig sind. Die Unterstützung von unabhängigen Gruppen könnte für die Etablierung der Kultur von unten nach oben hilfreich sein, so wie es sein sollte.

A.3.5 Helio Huesca Martínez, Landesregierung (Leiter der Musikabteilung des Kulturministeriums), Puebla, 30. Januar 2006.

HB: In den letzten Jahren hat man viel vom kulturellen Föderalismus gesprochen. Mexiko ist als föderalistisches Land in verschiedenen Bereichen dezentralisiert, wobei dies mehr für die Verwaltung als für die Politik gilt. Wie sehen Sie als Mitspieler in der Kulturpolitik im Bundesstaat Puebla die Konkurrenz zwischen der Bundesregierung, der Regierung der Bundesstaaten – in diesem Fall des Bundesstaates Puebla – und den Gemeinden hinsichtlich der Kulturpolitik?

Helio Huesca (HH): Dies ist ein diffiziles Thema, ein Prozess, der in den letzten Jahren begonnen hat. Es gibt Entwicklungen und Ideen, aber der Prozess ist langsam. Man muss bessere Beziehungen schaffen. Dies ist notwendig und zugleich eine Herausforderung. Hinsichtlich der Finanzierung hat es Schwankungen gegeben. Es gibt Bemühungen dahingehend, die Tätigkeit aller Bereiche der Regierung zu integrieren. CONACULTA fällt bei diesem Prozess eine zentrale Rolle zu. Aber der Zentralismus wiegt schwer als kulturelles Hindernis. Das Problem der Beziehungen zwischen den Bereichen der Regierung ist von entscheidender Bedeutung und besteht weiter fort. Ich erlebe das unmittelbar. Es gibt Leute in diesem Entwicklungsprozess, die viel Erfahrung haben, aber sie gehen nicht über das Notwendige hinaus. Zudem fehlt die Kontinuität. Das ist ein neuer Weg. Zudem verhalten wir uns im Gespräch sehr tolerant und offen, nicht jedoch in der Praxis.

HB: Wie ist die Beziehung zwischen der Regierung des Bundesstaates Puebla und den Gemeinden?

HH: Das Phänomen des Zentralismus tritt nicht nur bei der Beziehung zwischen der Bundesregierung und den Bundesstaaten, sondern auch bei der Beziehung der Bundesstaaten und Gemeinden zu Tage. Mexiko muss dringend dezentralisiert werden.

HB: Die Bundesregierung führt das Argument ins Feld, dass die Regierungen der Bundesstaaten nicht immer in der Lage sind, Kulturpolitik zu machen. Was meinen Sie dazu? Und die Gemeinden? Fehlt es nur an Geld, oder auch an Fortbildung und Motivation?

HH: Im Bundesstaat Puebla spielen da viele Faktoren und Bedingungen eine Rolle. Die Landkarte ist sehr komplex und heterogen. Die soziale Organisation zwischen den einzelnen Regionen des

Bundesstaates variiert stark. Es gibt sehr alte bürgerlich-religiöse Traditionen, und daher haben moderne politische Institutionen keine so große Bedeutung. Und ich spreche hier nur vom Bundesstaat Puebla. Im übrigen Land ist diese große Volkstümlichkeit noch viel stärker ausgeprägt. Wie kann man vorgehen, wenn man diese Vielschichtigkeit, diese Identitäten, diese Multikulturalität und das kulturelle Miteinander respektieren will?

HB: Welche Vollmachten hat der Bundesstaat Puebla in der Kulturpolitik?

HH: Theoretisch haben wir weit reichende Vollmachten, aber das Problem sind die unzureichenden Ressourcen. Die Kultur hat sehr begrenzte Haushaltsmittel. Unsere Intention ist es, vor allem die Gemeindeverbände zu bedienen. Außerdem ist es wichtig, darauf zu achten, dass sowohl das staatliche Symphonieorchester als auch viele Musikkapellen unterstützt werden. Wir wollen erreichen, dass die Gemeinden und die Bevölkerung sich an den kulturellen Veranstaltungen beteiligen. Bis heute ist das auf Zuspruch gestoßen.

Das Problem der Personalfortbildung im Bereich Kulturförderung besteht jedoch weiterhin. Unser Problem ist die kurze Amtsperiode in den Gemeinden. Wenn die Ausbildung beendet ist, müssen sie alles den Nachfolgern übergeben. Man muss also immer aufs Neue mit der Ausbildung beginnen, und das kostet viel Zeit. Bei den jährlichen Treffen mit den Leitern der Kulturhäuser sehe ich immer wieder neue Gesichter.

Aber die Veranstalter der bürgerlich-religiösen Organisationen bleiben dieselben, und die unterstützen die Arbeit. Mit ihnen nehmen wir Kontakt auf, weil wir wissen, dass sie in die Arbeit integriert sind, sich aktiv beteiligen und weniger häufig wechseln.

HB: Denken Sie, es sein nötig, dass die Bundesstaaten in der Kulturpolitik weitergehende Befugnisse erhalten?

HH: Ich glaube ja. Eigentlich haben sie in den letzten Jahren schon mehr Befugnisse als vor dreißig Jahren. Es ist auch wichtig, anzumerken, dass dieser Prozess der Zurückgewinnung und Ausübung von Vollmachten in den Bundesstaaten unterschiedlich verläuft. Man müsste da einmal einen Vergleich anstellen. Außerdem streben nicht alle Bundesstaaten auf diesem Gebiet weitergehende Befugnisse an.

HB: Ja, nicht alle Staaten gehen bei der Kulturentwicklung gleich vor. Da ist Tabasco sehr weit zurück, und Querétaro hat in den letzten Jahren sehr große Fortschritte gemacht.

HH: Mit CONACULTA fördern wir die Professionalisierung im kulturellen Sektor. In diesem Semester wurde an der Universidad Iberoamericana ein Magisterstudiengang Kulturmanagement eingeführt. Dabei ist der Ausgangspunkt nicht die Bundeshauptstadt sondern die Veranstalter und diejenigen Personen in den Bundesstaaten, die schon Erfahrungen haben und in dem Bereich arbeiten. Diese sehr großen Ressourcen werden bei der Professionalisierung des Bereichs konsolidiert. Angestrebt wird eine Beteiligung aller Niveaus und aller Beteiligten an der Dezentralisierung.

HB: Früher suchte man nach einer einheitlichen nationalen Identität. Heute geht es um die Anerkennung der Multikulturalität.

HH: Bei den Besprechungen der Veranstalter im Bereich Kultur findet landesweit ein sehr fruchtbarer Erfahrungsaustausch statt. Das ist eine multi-ethnische Verbindung, eine viel versprechende Arbeit. Es kam nicht nur auf die Anzahl der Promotoren an, sondern darauf, wie viele Ethnien miteinander besprachen, welche Lösungen gefunden werden können. Das ist nicht diese politische Haltung des Nationalismus vergangener Regierungen, sondern ein von allen gewollter Nationalismus, der nun von der Basis generiert wird. Ich glaube, diese Prozesse sind sehr nützlich.

Im Bereich Kultur hat jeder Sektor eine Aufgabe, aber die unabhängigen Gruppen spielen eine Schlüsselrolle: Sie wissen besser, welche Ziele sie verfolgen.

HB: Wie beurteilen Sie die Arbeit von CONACULTA?

HH: CONACULTA einzuschätzen ist außerordentlich schwierig, weil die Organisation so groß ist. Aber wir arbeiten gut mit ihnen zusammen. Viele Abteilungen von CONACULTA kenne ich gar nicht. Das ist so riesig. Ich habe aber auch negative Kritiken gehört. Aber in unserem Fall haben wir schon gut zusammen gearbeitet, und wir sehen die Ergebnisse der Ausbildung der Veranstalter im Bereich Kultur als aktive Elemente in der Gesellschaft.

A.3.6 Dalia Monroy, Gemeindeverwaltung (Leiterin des Kommunalen Instituts für Kunst und Kultur), Puebla de los Ángeles, 31. Januar 2006.

HB: Wie beurteilen Sie die Beziehung der Gemeinde Puebla mit der Regierung des Bundesstaates im Bereich Kulturpolitik?

Dalia Monroy (DM): Es gibt mit den Behörden des Bundesstaates sehr wenige Verbindungen und wenig Kommunikation. Jeder kümmert sich um seine Angelegenheiten. Die Ausbildung und Fortbildung der Veranstalter im Bereich Kultur ist ein wichtiges Thema.

HB: Welche Probleme haben Sie bei Ihrer Arbeit in der Kulturförderung?

DM: Die Kulturpolitik wurde traditionsgemäß mit den privaten Interessen der Angestellten im öffentlichen Dienst gemacht. Es fehlt daher eine Objektivierung, und auch die Absicherung durch einen rechtlichen Rahmen. Außerdem muss die Beteiligung der Bürger gefördert werden, zum Beispiel durch einen Bürgerrat. Wir müssen eine größere Basis für eine Kulturpolitik auf Gemeindeebene schaffen, die sie von den wechselhaften politischen Einflüssen unabhängig macht.

Wir müssen erreichen, dass die Kulturpolitik auf Gemeindeebene über die drei Jahre dauernden Amtsperioden hinaus fort dauert, und wir müssen ihre Kontinuität sichern. Im Übrigen gibt es keine Verbindungen mit der Bildungspolitik, die es ermöglichen würde, ein Publikum heranzubilden. Man muss eine langfristig angelegte Kulturpolitik schaffen.

Der Unterschied zwischen Deutschland und Mexiko wird an den Zahlen und an der Begeisterung deutlich. Dort haben die Leute ein Interesse an Kulturveranstaltungen, und darum wenden sie dafür mehr Zeit, Geld und Energie auf.

Bei uns gibt es für Künstler keine Programme zur Entwicklung von Projekten. Es gibt diejenigen, die auf sich allein gestellt Karriere machen, und darum gibt es keine Beziehung zwischen dem Künstler und der Gesellschaft, in der er lebt. Aber auch die Medien zeigen kein Interesse für die Kultur. Das Fernsehen, zum Beispiel, ist nur für die Unterhaltung da. Es gibt im Fernsehen kein Kulturprogramm.

HB: Wie viel Prozent vom Gemeindehaushalt gehen an die Kultur?

DM: Nach den Regeln der UNESCO müsste 1 % des Haushalts an die Kultur fließen, aber dieses Ziel haben wir nicht erreicht. Der Gesamthaushalt der Gemeinde beträgt etwa 113 333 333 Euro, aber der wird von den Löhnen und Gehältern verschlungen. Ideal wäre ein Verhältnis 50 – 50: 50 % für Löhne und Gehälter, und 50 % für Projekte.

Unser vordringlichstes Problem ist das Geld, vor allem weil es weder private noch öffentliche Schirmherrschaften gibt. Und außerdem stellt die Bevölkerung keine Ansprüche bezüglich der Kultur.

A. 3.7 Dr. Rainer Huhle, Jugendzentrum für kulturelle und politische Bildung, Amt für Kultur und Freizeit der Stadt Nürnberg, 10. Juli 2005.

HB: Deutschland ist ein Land, wo das Kulturleben sehr vielfältig und föderal organisiert ist. In Mexiko ist genau das Gegenteil der Fall, da es eine zentralisierte Kulturpolitik hat.

Rainer Huhle (RH): Ja. Zunächst muss man sagen – das steht in der Verfassung –, dass alle Fragen von Kultur und Bildung, einschließlich Schulen und Universitäten, Ländersache sind. D.h. die Hoheit über die Entscheidungen in diesen Bereichen liegt bei den Ländern.

Allerdings ist in den letzten Jahren auch in der Bundesrepublik Deutschland eine leicht zunehmende Tendenz zur Zentralisierung von Kultur festzustellen, und zwar aus dem einfachen Grund, weil die Länder immer mehr Bundeszuschüsse brauchen. Die Länder allein aus ihren Haushalten können nicht mehr alles finanzieren. Das sieht man deutlich an den Universitäten, wo alle neuen Programme eigentlich vom Bund mitfinanziert werden. Und wenn der Bund finanziert, will er auch ein gewisses Mitspracherecht. Insofern ist die Diskussion um die Organisation speziell in der Bildung, aber auch in der Kultur in gewissen Bereichen neu entfacht worden. Es gibt z.B. immer wieder die Frage, ob es doch ein Bundeskulturminister geben soll. Es gibt nun einen Kulturbeauftragten beim Bundeskanzleramt. Der ist aber kein Kabinettsmitglied, und die Bildung und die Kultur bleiben bei den Ländern.

Auf der anderen Seite gibt es auch natürlich innerhalb der Länder durchaus in kleinerem Maßstab auch so etwas wie Zentralismus. Es ist aber nicht so, dass in ganz Deutschland die Kultur gleichmäßig verteilt wird, sondern es gibt eher eine ganze Reihe von Subzentren. Das ist sehr gut und wichtig und

sicherlich ein Unterschied zu stark zentralisierten Ländern wie etwa Frankreich, wo die Kultur ganz stark in Paris zentriert ist. Das ist in Deutschland definitiv nicht so. Das hat natürlich auch seinen Grund in der jahrelangen deutschen Teilung, wo eben in der Hauptstadt Bonn einfach kein Umfeld war für eine aktive Hauptstadtkulturpolitik. Es ändert sich jetzt ein bisschen, in der neuen Hauptstadt Berlin, wo es durchaus Stimme gibt, die nach einem größeren Teil der deutschen Kulturpolitik für Berlin fragen.

Aber in einem Bundesland wie Bayern, mit einer großen Fläche, mit vielen dünn besiedelten Gebieten und mehreren größeren Städten, wirklich großen Städten wie München und Nürnberg, da sieht man ganz klar, dass in Bayern die Staatsmittel für Kultur eine erhebliche Konzentration aufweisen: München hat eine große Staatsoper, München hat ich glaube sieben staatliche Museen. Nürnberg hat jetzt seit ein paar Jahren ein einziges staatliches Museum, und so geht es eigentlich in allen Sparten der Kultur. Andere Städte haben weniger, wie Regensburg und Würzburg. Nürnberg hat schon ein reiches Kulturleben, aber in Vergleich zu München ist es auch deutlich weniger. Ein ähnliches Phänomen gibt es in anderen Bundesländern sicherlich auch.

Kultur ist Ländersache, nicht Kommunsache. Kommunale Kulturpolitik gibt es zwar, sie ist aber keine durch die Verfassung festgelegte Pflichtaufgabe. Wir sprechen von Kultur, nicht von Schule. Insofern ist in den Zeiten knapper werdender Mittel Kultur für die Kommunen auch ein gewisser Luxus, d.h. es wird auch gerade in der Kultur viel gespart.

Wenn man die kommunalen Haushalte anschaut, dann sind die Pflichtausgaben festgelegt, also Verwaltung, Straßenbau, Sozialbereich, all diese Sachen, die zu einer Kommune gehören. Die Kultur gehört nicht dazu.

Im Prinzip ist es für die vernünftige Kulturpolitik absolut wichtig, dass sie dezentral organisiert wird, auch wenn das bedeutet, dass vielleicht die ganz großen internationalen „Events“ wenige Finanzmittel haben. Aber die werden heute – ich denke, das ist in Mexiko nichts anders als in Deutschland - ohnehin durch Privatsponsoring möglich. Das erlaubt, dass die staatlichen Ebenen sich um kleinere Dinge kümmern.

HB: Glauben Sie, dass einige Teile des deutschen kulturpolitischen Modells auf Mexiko übertragbar sind?

RH: Mexiko hat im Grunde auch ein föderales System. Es kommt einfach darauf an, einerseits die Mittel, die die Bundesländer für Kultur zur Verfügung haben, aufzubauen, und andererseits – und ich glaube, das ist genauso wichtig – die politischen Verwaltungen und politischen Kontrollen in den Bundesstaaten zu demokratisieren, transparenter zu machen. Ich glaube, dass die politischen Systeme in den einzelnen Bundesstaaten in Mexiko noch gelegentlich vertikaler sind, noch wesentlich weniger demokratisch kontrolliert sind als die Politik auf Bundesebene.

Auf den anderen Ebenen, der bundesstaatlichen und Kommunalebene, gibt es in Mexiko interessante Initiativen. Ich habe in Mexiko, in Monterrey, im *Parque Fundidora* miterlebt, wie Kulturprojekte vom Staat und Privatinvestoren mitfinanziert werden. Es gibt sehr interessante Projekte und Kulturinitiativen mit weniger Geldern, mit Beteiligung von Bund, Ländern, Kommunen und Privatinvestoren.

HB: Wir haben in Mexiko eine Art Kulturministerium, den CONACULTA, den Kulturrat.

RH: Eine riesige Bürokratie, sehr auf ihre Präsenz bedacht. Ich habe Veranstaltungen von CONACULTA gesehen und es ist schon klar, dass es von den jeweiligen Regierungen politisch gesteuert ist, aber es gibt auch gewachsene Initiativen vonseiten des CONACULTA. Ich glaube schon, dass es ein Instrument sein könnte, mit dem man Vernünftiges machen kann. Wenn ich Institute wie das INAH anschau oder das INBA, die alle von CONACULTA koordiniert werden, sind dies eigentlich hervorragende Steuerungsinstrumente – wenn der politische Wille da ist -, um die Mittel dezentraler zu verteilen, und dann könnte man sie sehr gut benutzen. Im Prinzip könnten auch nationale Institute außerhalb der Hauptstadt angesiedelt werden.

Bei einem Koloss wie CONACULTA kann die Verwaltung in Mexiko bleiben, aber einige Teile könnte man aussiedeln, oder man kann auch Filialen in den Bundesstaaten eröffnen. Die Frage ist, ob man das zentral steuern sollte, oder ob man die Bundesstaaten stärker mit einbeziehen sollte.

Für mich ist die Frage, Föderalismus versus Zentralismus nicht entscheidender als die Frage der demokratischen Kontrolle. Das ist vielleicht das oberste Kriterium. Es hilft nicht zu dezentralisieren, Macht-, Entscheidungsgewalt und Finanzmittel in Bundesstaaten zu geben, wenn dort genauso willkürlich und zentralistisch damit umgegangen wird wie auf der Ebene der Bundesverwaltung.

Es ist auch eine Frage der Kompetenzen, der kompetenten Leuten. Ich glaube, es kann nicht einfach darum gehen, ein Modell zu exportieren, das in Deutschland gewachsen ist. Deutschland ist deswegen kulturell so dezentral organisiert, weil Deutschland als politische Einheit relativ neu ist und weil es viele kulturelle Einrichtungen – Museen, z.B., die wir in Deutschland haben –, längst gab, bevor es Deutschland gab, und die wurden dann natürlich erhalten. Und das ist eigentlich der Schatz, den wir haben, dass diese Erbschaften aus der Zeit der Fürstentümer immer noch spürbar sind. Viele Schlösser sind zu Kulturzentren gemacht worden, noch aus der Zeit vor dem Deutschen Reich, größtenteils. Daher kommt diese kulturelle Vielfalt.

HB: In Mexiko ist eine kulturpolitische Dezentralisierung im Gang. Es ist allerdings eine administrative, also keine politische Dezentralisierung. Die Kommunen erhalten aber nicht genügend Geld, denn es wird ihnen oft unterstellt, dass sie die Geldmittel nicht richtig einsetzen, so dass ein Teufelskreis entsteht.

RH: Die Voraussetzung ist eine effiziente politische Kontrolle. Aber CONACULTA ist auch ein Koloss. Wir haben die Erfahrung gemacht – das gehört eigentlich nicht in dieses Interview –, aber um ein paar Photos von Guillermo Kahlo, um eine Erlaubnis für den Abdruck von drei Photos zu bekommen... es war ein Kampf, mit vielen Formularen und Briefen auf allen möglichen Ebenen! Also so was Kompliziertes hatte ich noch nie erlebt! Man muss auch begreifen, dass Kultur kein Eigentum ist. Die Aufgabe des Staates ist, Kultur allen zugänglich zu machen.

Die Universitäten, zum Beispiel, sie haben viele Kultureinrichtungen, denn sie machen nicht nur Lehre, sondern sie bewahren kulturelle Bestände und können sie der Öffentlichkeit zugänglich machen. Sie haben Archive, Museen... Das ist auch eine gute Möglichkeit der Kulturarbeit. Studenten und kritische Lehrkräfte sind ein großes Potential.

A.3.8 Schriftliches Interview mit Herrn Stephan Opitz, stv. Leiter der Kulturabteilung, Staatskanzlei des Landes Schleswig-Holstein. 15. Januar 2006.

Herminio S. de la Barquera (HB): Halten Sie das deutsche kulturpolitische Modell oder Teile davon für übertragbar oder „exportfähig“? Warum?

Glauben Sie, dass das deutsche Modell der Kulturpolitik für einen Föderalisierungsprozess von Nutzen sein könnte? Warum?

Stephan Opitz: Wenn Sie eine Föderalisierung durchsetzen wollen und dabei aber die Kommunen und Regionen als Einheiten des 1. Sektors großen Einfluss übernehmen, dann haben Sie schwierige Verhältnisse. Sinnvoll ist, die Kulturförderung dahingehend zu dezentralisieren, dass man – von hoheitlichen Bereichen einmal abgesehen, also bei uns Denkmalschutz und Archivwesen – mit der Kulturförderung insgesamt in den 3. Sektor geht, damit flexibler, staatsferner und insgesamt einfacher gehandelt werden kann. Beim Staat bleibt davon die ordnungspolitische Steuerung – das ist in der Kultur nicht viel.

Insofern ist das deutsche Modell nur sehr bedingt übertragbar oder empfehlenswert für eine Übertragung. Das oben beschriebene passiert hier; wir haben eine Menge von Abstimmungsschwierigkeiten zwischen dem 1. und 3. Sektor (u. a. durch die unterschiedlichen Geldgesetze – Handelsrecht auf der einen Seite und Haushaltsgrundsätzegesetz auf der anderen Seite).

Dezentralisieren Sie – und setzen Sie auf den bürgerlichen, 3. Sektor. Der jedoch – Kultur gibt es nicht umsonst, insbesondere keine kulturelle Infrastruktur – braucht Geld. Vom Staat. Und zwar unkompliziert.

LITERATUR UND QUELLEN

- Aarebrot, Frank H. / Pal H. Bakka:* "Die vergleichende Methode in der Politikwissenschaft". In: Dirk Berg-Schlosser / Ferdinand Müller-Rommel (Hrsg.): „Vergleichende Politikwissenschaft“. 4. Auflage, UTB 1391, Leske + Budrich, Opladen 2003.
- Abelein, Manfred:* „Die Kulturpolitik des Deutschen Reiches und der Bundesrepublik Deutschland. Ihre verfassungsgeschichtliche Entwicklung und ihre verfassungsrechtlichen Probleme“. „Ordo Politicus“, Band 8, Veröffentlichungen des Arnold-Bergstraesser-Instituts. Westdeutscher Verlag, Köln und Opladen 1968.
- Aboites Aguilar, Luis:* „Federalismo en México, 1922-1972. Una aproximación desde la fiscalidad“. In: León E. Biber (Hrsg.) 2004: 403-418.
- Abromeit, Heidrun:* „Der verkappte Einheitsstaat“. Leske + Budrich, Opladen 1992.
- ABZ. Información y análisis jurídicos.* (Zeitschrift für juristische Information und Analyse), Nr. 127, Morelia, Januar 2001.
- Agentur für Recherche und Text* (Hrsg.): „Kultur macht Politik: wie mit Kultur Stadt / Staat zu machen ist“. Kölner-Volksblatt-Verlag, Köln 1988.
- Aguayo Quezada, Sergio* (Hrsg.): „México en cifras“. Editorial Grijalbo, Mexiko-Stadt 2002.
- Aguilar Villanueva, Luis F.:* „Los retos actuales del Estado y de la administración pública en México“. In: José Luis Méndez (Hrsg.) 2000: 125-135.
- Ai Camp, Roderic:* „Politics in Mexico. The Decline of Authoritarianism“. 3 Auflage, Oxford University Press 1999.
- Alemann, Ulrich von:* „Parlamentarismus“. In: Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.) 2002a: 612-616.
- Almond, Gabriel A. / Sidney Verba* (Hrsg.): „The Civic Culture Revisited“. Little, Brown and Company, Boston und Toronto 1980.
- Andersen, Uwe:* „Bundesstaat / Föderalismus.“ In: ders. / Wichard Woyke (Hrsg.) 2000: 79-87.
- Andersen, Uwe / Wichard Woyke* (Hrsg.): „Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland“, 4. Auflage. Leske + Budrich, Opladen 2000.
- Armenta López, Leonel Alejandro:* „La forma federal de Estado“. U. N. A. M., Mexiko-Stadt 1996.
- Armin, Hans Herbert von / Gisela Färber / Stefan Fisch* (Hrsg.): „Föderalismus – Hält er noch, was er verspricht? Seine Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft, auch im Licht ausländischer Erfahrungen“. Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 137. Duncker & Humblot, Berlin 2000.
- Arndt, Hans-Wolfgang / Ernst Benda / Klaus von Dohnanyi / Hans-Peter Schneider / Rita Süsmuth / Werner Weidenfeld:* „Zehn Vorschläge zur Reform des deutschen Föderalismus“. In: „Zeitschrift für Rechtspolitik“, Ss. 201-206, 33. Jahrgang, Heft 5, Mai 2000. Herausgegeben von Rudolf Gerhardt und Martin Kriele. C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 2000.
- Ávila Ortiz, Raúl:* „El derecho cultural en México: una propuesta académica para el proyecto político de la modernidad“. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa-U. N. A. M., Mexiko-Stadt 2000.
- Aziz Nassif, Alberto:* „Problemas de primera y segunda generación en la democracia regional en México“. In: León E. Biber (Hrsg.) 2004: 189-223.
- Badie, Bertrand / Guy Hermet:* „Política comparada“. Übersetzung von Mercedes Córdoba, Fondo de Cultura Económica, Mexiko-Stadt 1993 (erste französische Ausgabe 1990).
- Bechtel, Michael:* „Bundestagswahlen 2002.“ In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.) Mai 2002: 1-24 („Informationen aktuell“).
- Benavides, Carlos:* Berichterstattung über den Besuch von Giovanni Sartori in Mexiko. In: EL UNIVERSAL, S. A15. Mexiko-Stadt, Samstag, den 5. April 2003.
- Benda, Ernst / Werner Maihofer / Hans-Jochen Vogel:* „Handbuch der Verfassungsrechts“. Verlag Walter de Gruyter, Berlin und New York 1983.
- Bendixen, Peter:* „Einführung in das Kultur- und Kunstmanagement“. Westdeutscher Verlag, Wiesbaden 2001.
- Benz, Arthur:* „Föderalismus als dynamisches System“. Beiträge zur sozialwissenschaftlichen Forschung, Nr.73. Leske + Budrich, Opladen 1985.
- Benz, Arthur:* „Der deutsche Föderalismus“. In: Thomas Ellwein / Everhard Holtmann (Hrsg.) 1999: 133 - 153.

- Benz, Arthur*: „Der moderne Staat“. R. Oldenbourg Verlag, München und Wien 2001.
- Berggreen, Ingeborg*: „Der Freistaat Bayern und der Kulturföderalismus in Deutschland“. In: Gerhard Hirscher (Hrsg.) 1991: 167-189.
- Berggreen-Merkel, Ingeborg*: „Die rechtlichen Aspekte der Kulturpolitik nach dem Maastrichter Vertrag“. Vorträgen, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut – Sektion Rechtswissenschaft – Nr. 329. Europa-Institut der Universität des Saarlandes 1995.
- Berg-Schlosser, Dirk*: „Makro-Qualitative vergleichende Methoden“. In: ders. / Müller-Rommel (Hrsg.) 2003: 103-125.
- Berg-Schlosser, Dirk / Ferdinand Müller-Rommel* (Hrsg.): „Vergleichende Politikwissenschaft“. 4. Auflage, UTB 1391, Leske + Budrich, Opladen 2003.
- Berg-Schlosser, Dirk / Ferdinand Müller-Rommel*: „Entwicklung und Stellenwert der vergleichenden Politikwissenschaft“. In: ders. / ders. (Hrsg.) 2003 a: 13-28.
- Berg-Schlosser, Dirk / Ferdinand Müller-Rommel*: „Perspektiven der vergleichenden Politikwissenschaft“. In: ders. / ders. (Hrsg.) 2003 b: 331-342.
- Berg-Schlosser, Dirk / Theo Stammen*: „Einführung in die Politikwissenschaft“. 7., aktualisierte Auflage, C. H. Beck, München 2003.
- Berman, Sabina / Lucina Jiménez*: „Democracia cultural“. Fondo de Cultura Económica, Mexiko-Stadt 2006.
- Bernecker, Walther L.* (Hrsg.): „Historia y presente del Estado-Nación: Alemania y México en perspectiva comparada“. Reihe „Jornadas“ Nr. 145, El Colegio de México, Deutscher Akademischer Austauschdienst, UNAM, Mexiko-Stadt 2004.
- Beyme, Klaus von*: „Der Vergleich in der Politikwissenschaft“. Piper Verlag, München und Zürich 1988.
- Beyme, Klaus von*: „Die Kunst der Macht und die Gegenmacht der Kunst. Studien zum Spannungsverhältnis von Kunst und Politik“. Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft, Frankfurt am Main 1998a.
- Beyme, Klaus von*: „Kulturpolitik und nationale Identität. Studien zur Kulturpolitik zwischen staatlicher Steuerung und gesellschaftlicher Autonomie“. Westdeutscher Verlag, Opladen und Wiesbaden 1998b.
- Beyme, Klaus von*: „Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung“. 9., neu Bearbeitete und aktualisierte Auflage, Westdeutscher Verlag, Opladen / Wiesbaden 1999.
- Beyme, Klaus von / Manfred G. Schmidt* (Hrsg.): „Politik in der Bundesrepublik Deutschland“. Westdeutscher Verlag, Opladen 1990.
- Biber, León E.* (Hrsg.): „Regionalismo y federalismo. Aspectos históricos y desafíos actuales en México, Alemania y otros países europeos“. El Colegio de México, Deutscher Akademischer Austauschdienst, UNAM, Mexiko-Stadt 2004.
- Birle, Peter / Christoph Wagner*: „Vergleichende Politikwissenschaft: Analyse und Vergleich Politischer Systemen“. In: Manfred Mols / Hans-Joachim Lauth / Christian Wagner (Hrsg.): „Politikwissenschaft: Eine Einführung“. 4. Auflage, UTB 1789, Ferdinand Schöningh, Paderborn, München, Wien, Zürich 2003.
- Biscaretti di Ruffia, Paolo*: „Introducción al derecho constitucional comparado“. Fondo de Cultura Económica, Mexiko 1996.
- Bobbio, Norberto / Nicola Matteucci / Gianfranco Pasquino* (Hrsg.): „Diccionario de Política“. Übersetzung von Raúl Crisafio, Alfonso García, Miguel Martí, Mariano Martín und Jorge Tula. Siglo Veintiuno Editores, Mexiko 2002 (1. italienische Auflage 1976).
- Bocca, Giorgio*: „Istruzione, formazione e cultura“. Reihe „Scienze pedagogiche“, Nr. 5. Pubblicazioni dell' Università Cattolica del sacro Core, 1995.
- Bohr, Kurt* (Hrsg.): „Föderalismus. Demokratische Struktur für Deutschland und Europa“. Verlag C. H. Beck, München 1992.
- Boldt, Hans*: „Verfassungslehren“. In: Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze 2002a: 1008-1012.
- Bollenbeck, Georg*: „Bildung und Kultur. Glanz und Elend eines deutschen Deutungsmusters“. Insel Verlag, Frankfurt am Main und Leipzig 1994.
- Bollmann, Ralph*: „Ein Haus, ein Fähnchen“, in: „Die Tageszeitung“. Berlin, 10., 11., 12. April 2004.
- Boothroyd, Steffi*: „Culture“. In: Peter James (Hrsg.) 2002: 159-177.
- Braukmann, Karl* (Hrsg.): „Kultur zwischen Organisation und Politik“, Neuntes Europäisches Gespräch. Bund-Verlag GmbH, Köln-Deutz 1961.

- Braun, Dietmar*: „Dezentraler und unitarischer Föderalismus. Die Schweiz und Deutschland im Vergleich.“ In: Adrian Vatter / Sonja Wälti (Hrsg.): Band 9, Nr. 1, Ss. 57-89. Frühling 2003.
- Bringolf, Walther* (Hrsg.): „Parlament und Wissenschaft“. Reihe Europäische Kulturpolitik, Nr. 3. Europa Verlag, Wien 1967.
- Brüse, Fritz*: „Kulturpolitik auf neuen Wegen. Tendenzen, Projekte, Zielgruppen“. Reihe „Aufgaben der Kommunalpolitik“, Nr. 2. Veröffentlichungen der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., Institut für Kommunalwissenschaften. Deutscher Gemeindeverlag, Verlag W. Kohlhammer, Köln 1988.
- Bruhn, Manfred / H. Dieter Dahlhoff*: „Kulturförderung, Kultursponsoring. Zukunftsperspektiven der Unternehmenskommunikation“. Frankfurter Allgemeine Zeitung und Gabler Verlag, Frankfurt am Main und Wiesbaden 1989.
- Bundesministerium des Innern, Referat Öffentlichkeitsarbeit* (Hrsg.): „Kulturpolitik im Bundesministerium des Innern“. Bonn 1969.
- Bundeszentrale für politische Bildung* (Hrsg.): „Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland“. Bonn 2000.
- Bundeszentrale für politische Bildung* (Hrsg.): „Föderalismus in Deutschland“. „Informationen zur politischen Bildung“, Nr. 275, 2. Quartal 2002. Bonn, Mai 2002.
- Bundeszentrale für politische Bildung* (Hrsg.): „Aus Politik und Zeitgeschichte“, B 12/2003, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“. Bonn, 17. März 2003.
- Bundeszentrale für politische Bildung* (Hrsg.): „Aus Politik und Zeitgeschichte“, B 49/2004, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“. Bonn, 29. November 2004.
- Bundeszentrale für politische Bildung* (Hrsg.): „Aus Politik und Zeitgeschichte“, B 50-51/2004, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“. Bonn, 6. Dezember 2004.
- Burdeau, Georges*: „Tratado de Ciencia Política“, Band II., Teil II.. Übersetzung von Brunilda Gordon. U.N.A.M., Mexiko-Stadt 1985 (1. französische Ausgabe 1949).
- Burgoa Orihuela, Ignacio*: „Derecho Constitucional mexicano“. Editorial Porrúa, Mexiko-Stadt 2002.
- Burmeister, Hans-Peter* (Hrsg.): „Zwischen Vielfalt und Beschränkung. Ortsbestimmungen der Kulturpolitik“. 45. Loccumer Kulturpolitisches Kolloquium. Reihe Loccumer Protokolle, 05 / 01. Evangelische Akademie Loccum, Kirchenkreisamt Rinteln 2001.
- Calvillo, Manuel*: „La República Federal mexicana: gestación, y nacimiento. La consumación de la independencia y la instauración de la República Federal, 1820-1824“. El Colegio de México, El Colegio de San Luis, Mexiko-Stadt und San Luis Potosí 2003 (1974).
- Cama Villafranca, Jaime / Rodrigo Witker Barra* (Hrsg.): „Memoria del Simposio ‚Patrimonio y política cultural para el siglo XXI‘“. I. N. A. H., Mexiko-Stadt 1994.
- Carmagnani, Marcello* (Hrsg.): „Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina“. El Colegio de México und Fondo de Cultura Económica, Mexiko-Stadt 1996.
- Carpizo McGregor, Jorge*: „Das mexikanische Präsidialsystem“. Übersetzung von Edda Webels. Eberhard Verlag, München 1987 (1979).
- Chavarri, Juan N.*: „Historia de la guerra de independencia. De 1810 a 1821“, Editorial Diana, Mexiko-Stadt 1973.
- Christadler, Marieluise*: „Humboldt und die Risikogesellschaft oder Hilft Bildung gegen Arbeitslosigkeit?“ Manuskript, Dezember 1987.
- Chamberlin, Brewster S.*: „Kultur auf Trümmern. Berliner Berichte der amerikanischen Information Control Section Juli-Dezember 1945“. Übersetzung von Christel Frei, Moritz Kagerer, Hildegard Möller und Hanna Schissler. Schriftenreihe der Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, Nummer 39. Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart 1979.
- Clemens, Gabriele* (Hrsg.): „Kulturpolitik im besetzten Deutschland 1945-1949“. Franz Steiner Verlag, Stuttgart 1994.
- Coahuila, Regierung des Bundeslandes* (Hrsg.): „Ley de Desarrollo Cultural para el Estado de Coahuila de Zaragoza“. Saltillo 2005.
- CONACULTA* (Hrsg.): „Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias. A fin de siglo: Una década de cultura popular. Memoria 1989-1998“. CONACULTA, Mexiko-Stadt 1999.
- CONACULTA* (Hrsg.): „Programa de Desarrollo Cultural Municipal 2001-2006“. Bildungskurs für die „Bürgerlichen Räte für die munizipale Kulturentwicklung“. CONACULTA, Mexiko, ohne Jahresangabe (vermutlich 2001).
- CONACULTA* (Hrsg.): „Encuesta nacional de prácticas y consumo culturales“, Mexiko-Stadt 2004.
- Conradt, David P.*: „The German Polity“. 7. Auflage, Addison-Wesley Longman, Inc., New York

2001.

- Conse, Eckart / Gabriele Metzler* (Hrsg.): „50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Daten und Diskussionen“. Mit einem einleitenden Essay von Hans Mommsen. Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart 1999.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Reihe „Leyes y Códigos“. Anaya Editores, Mexiko-Stadt 2006.
- Cornel, Hajo / Volkhard Knigge* (Hrsg.): „Das neue Interesse an der Kultur“. Kulturpolitische Gesellschaft, Hagen 1990.
- Cosío Villegas, Daniel*: „El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio“. Cuadernos de Joaquín Mortiz, Mexiko 1974 (1. Ausgabe Austin, Texas 1972).
- Council of Europe / ERI Carls* (Hrsg.): „Cultural Policies in Europe: a compendium of basic facts and trends“, 2002. Das Kapitel über Deutschland wurde von Norbert Sievers und Bernd Wagner erarbeitet, in Abstimmung mit der KMK und der Bundesregierung. Straßburg-Bonn 2002.
- Cranston, Maurice / Lea Campos Boraleni*: „Culture et Politique“. Institut Universitaire Européen. Verlag Walter de Gruyter, Berlin und New York 1988.
- Cué Cánovas, Agustín*: „El federalismo mexicano“. Libro Mex Editores, Mexiko-Stadt 1960.
- Daweke, Klaus / Michael Schneider*: „Die Mission des Mäzens. Zur öffentlichen und privaten Förderung der Künste“. Leske + Budrich, Opladen 1986.
- Decker, Franz*: „Das parlamentarische System in den Ländern“. In: Bpb (Hrsg.): „Aus Politik und Zeitgeschichte“, Ss. 3-9, Bonn, 6. Dezember 2004.
- Deuerlein, Ernst*: „Föderalismus. Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips“. Paul List Verlag, München 1972.
- Deutscher Bundestag* (Hrsg.): „Der Deutsche Bundestag“. Berlin 1999a.
- Deutscher Bundestag* (Hrsg.): „Die Gesetzgebung des Bundes“. Bonn 1999b.
- Deutscher Bundestag* (Hrsg.): „Parlamentsdeutsch für Anfänger und Profis. Erläuterungen zu Parlamentarischen Begriffen, zusammengestellt vom Deutschen Bundestag“. Berlin 2001.
- Deutscher Bundestag* (Hrsg.): „Antrag der Fraktionen SPD, CDU / CSU, Bündnis 90 / Die Grünen und FDP (2003): Einsetzung einer Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“. Drucksache 15/1308, 1. Juli 2003.
- Deutscher Bundestag* (Hrsg.): „Das Parlament“. Thema: Zukunft des Föderalismus. 53. Jahrgang, Nr. 53, Berlin, 29. Dezember 2003.
- Deutscher Kulturrat*: „Erster Bericht zur Kulturpolitik. Tendenzen, Ereignisse, Stellungnahmen von überregionaler Bedeutung 1987 / 88“. Fördergesellschaft für kulturelle Bildung des Deutschen Kulturrates, Bonn 1988.
- Deutscher Landkreistag*: „Der Landkreis. Zeitschrift für Kommunale Selbstverwaltung“. Deutscher Landkreistag, 73. Jahrgang, August-September 2003.
- Deutscher Städtetag*: „Städtische Kulturpolitik. Empfehlungen, Richtlinien und Hinweise des Deutschen Städtetages zur Praxis städtischer Kulturpolitik 1946 bis 1970“. Reihe Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Heft 26. H. Kohlhammer Verlag, Köln 1971.
- Deutscher Städtetag*: „Geschäftsbericht der Hauptgeschäftsstelle des Deutschen Städtetages für die Jahre 1999 und 2000“. Drei Kronen Druck, Köln und Berlin 2001.
- Deutscher Städtetag*: „Geschäftsbericht der Hauptgeschäftsstelle des Deutschen Städtetages für die Jahre 2001 und 2002“. Drei Kronen Druck, Köln und Berlin 2003.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung*: „Kultur als Wirtschaftsfaktor in Berlin“. Studie im Auftrag der Senatverwaltung für Kulturelle Angelegenheiten, Berlin. Vistas Verlag, Berlin 1992.
- Diamond, Larry / Juan José Linz / Seymour Martin Lipset* (Hrsg.): „Politics in Developing Countries. Comparing Experiences with Democracy“. Lynne Rienner Publishers, Inc., Boulder, Colorado 1995.
- Díaz Cayeros, Alberto*: „Diez mitos sobre el federalismo mexicano“. In: Mauricio Merino (Hrsg.) 1999: 138-160.
- Duverger, Maurice*: „Los regímenes políticos“. Salvat, Barcelona 1952.
- Duverger, Maurice*: „Sociología política“. Übersetzung von Jorge Esteban. Ed. Ariel, Barcelona 1982 (1968).
- Éditions De Boeck Université, Bruxelles* (Hrsg.): „Revue Internationale de Politique Comparée. Le fédéralisme à la fin du XXe siècle“. Vol. 10, Nr. 1. Brüssel 2003.
- Edling, Herbert K.*: „Zentralistische Verflechtungstendenzen im Föderalismus. Eine empirische

- Analyse und ein bürokratiethoretischer Erklärungsansatz am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland“. Verlag Peter Lang, Frankfurt am Main 1984.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos / Benito Nacif Hernández* (Hrsg.): „Lecturas sobre el cambio político en México“. Centro de Investigación y Docencia Económicas, Fondo de Cultura Económica, Mexiko-Stadt 2002.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos / Benito Nacif Hernández*: „La lógica del cambio político en México“. In: ders. / ders. (Hrsg.) 2002: 7-35.
- Ellwein, Thomas (+) / Everhard Holtmann* (Hrsg.): „50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen – Entwicklungen – Perspektiven“. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 30. Westdeutscher Verlag, Opladen und Wiesbaden 1999.
- Ermert, Karl* (Hrsg.): „Kultur und soziale Räume. Rahmenbedingungen der Kulturpolitik“. Reihe Loccumer Protokolle, Nr. 30 / 1980. Evangelische Akademie Loccum, Rehburg-Loccum 1981.
- Ermisch, Günter / Hanns E. Hieronymus / Werner Knopp / Christoph Stolz* (Hrsg.): „Wanderungen durch die Kulturpolitik“. Festschrift für Sieghard von Köckritz. Nicolai, Berlin 1993.
- Espinoza Toledo, Ricardo*: „Superpresidencialismo y régimen presidencial en México“. In: Mauricio Merino (Hrsg.) 1999: 56-74.
- Evangelische Akademie Loccum* (Hrsg.): „Neue Perspektiven Europäischer Kulturpolitik“. 41. Kulturpolitisches Kolloquium. Reihe Loccumer Protokolle, 6 / 97, Hrsg.: Alexej Parin. Kirchliche Verwaltungsstelle Loccum 1997.
- Evangelische Akademie Loccum* (Hrsg.): „Kultur ohne Projekt? Kulturbegriff und Kulturpolitik in heutiger Zeit“. 42. Kulturpolitisches Kolloquium. Reihe Loccumer Protokolle, 10 / 98, Hrsg.: Hans-Peter Burmeister. Kirchenkreisamt Rinteln 1998.
- Evangelische Akademie Loccum* (Hrsg.): „Deutschland und die Welt. Kulturpolitische Überlegungen und Konzeptionen“. 44. Kulturpolitisches Kolloquium. Reihe Loccumer Protokolle, 08 / 00, Hrsg.: Hans-Peter Burmeister, Evangelische Akademie Loccum 2000.
- Ezpeleta, Justa*: „Federalización y reforma educativa“. In: María del Carmen Pardo (Hrsg.) 1999: 125-133.
- Faust, Jörg / Hans-Joachim Lauth*: „Politikfeldanalyse“. In: Manfred Mols / Hans-Joachim Lauth / Christian Wagner (Hrsg.): „Politikwissenschaft: eine Einführung“. 4. Auflage. UTB 1789, Schöningh, Paderborn 2003.
- Fernández Ruiz, Jorge*: „Servicios públicos municipales“. Instituto Nacional de Administración Pública und U.N.A.M., Mexiko-Stadt 2002.
- Fernández Segado, Francisco*: „Il federalismo in America Latina“. In: Giuseppe Franco Ferrari (Hrsg.): „Diritto pubblico comparato ed europeo“. Jahrgang / Band 2002/ 3. G. Giappichelli Editore, Turin 2002.
- Ferry, Luc*: „Lettre à tous ceux qui aiment l'école“. Odile Jacob, Paris 2003.
- Fischer, Thomas / Martin Große Hüttmann*: „Aktuelle Diskussionsbeiträge zur Reform des deutschen Föderalismus – Modelle, Leitbilder und die Chancen ihrer Übertragbarkeit“. In: *Europäisches Zentrum für Föderalismus Forschung* (Tübingen): „Jahrbuch des Föderalismus 2001“. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2001: 128-142.
- Fix-Zamudio, Héctor / Salvador Valencia Carmona*: „Derecho constitucional mexicano y comparado“. Editorial Porrúa und U. N. A. M., Mexiko-Stadt 2001.
- Fohrbeck, Karla* (Hrsg.): „Kunstförderung im internationalen Vergleich“. Du Mont Buchverlag, Köln 1981.
- Fohrbeck, Karla / Andreas Johannes Wiesand*: „Von der Industriegesellschaft zur Kulturgesellschaft?“ Schriftenreihe des Bundeskanzleramtes, Band 9. Verlag C. H. Beck, München 1989.
- Fonseca, Eudoro*: „Hacia un modelo democrático de política cultural“, Referat (das Dokument wurde vom Herrn A. Marcelli – CONACULTA - zur Verfügung gestellt), Mexiko-Stadt 2002.
- Frank, Rainer*: „Kultur auf dem Prüfstand“. Beiträge zur Kommunalwissenschaft, Minerva Publikation, München 1990.
- Frey, Rainer / Christoph Brake*: „Von A wie Abfallbeseitigung bis Z wie Zoo.“ In: Deutscher Bundestag (Hrsg.): „Das Parlament“, 55. Jahrgang, Nr. 1/2, S. 4. Berlin, 3./10. Januar 2005.
- Fürst, Dietrich / Joachim Jens Hesse, Hartmut Richter*: „Stadt und Staat“. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1984.

- Fuchs, Max:* „Kulturpolitik als gesellschaftliche Aufgabe: eine Einführung in Theorie, Geschichte, Praxis“. Westdeutscher Verlag, Wiesbaden 1998.
- Fuchs, Max:* „Mensch und Kultur. Zu den anthropologischen Grundlagen von Kulturarbeit und Kulturpolitik“. Westdeutscher Verlag, Opladen und Wiesbaden 1999.
- Fuchs, Max:* „Kulturpolitik in Zeiten der Globalisierung“. In: BpB (Hrsg.): „Aus Politik und Zeitgeschichte“, Ss. 15-20, Bonn, 17. März 2003.
- Gablentz, Otto Heinrich von der:* „Einführung in die Politische Wissenschaft“. Westdeutscher Verlag, Köln und Opladen 1965.
- Gabriel, Oscar W.:* „Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland.“ In: Ellwein, Thomas / Everhard Holtmann (Hrsg.) 1999: 154-167.
- Gadsden Carrasco, Carlos* (Hrsg.): „Hacia un auténtico federalismo“. Guadalajara, Mexiko 1995.
- García Canclini, Néstor:* „Políticas culturales en América Latina“. Ed. Grijalbo, Mexiko-Stadt 1987.
- García Canclini, Néstor* (Hrsg.): „Culturas en globalización. América Latina – Europa – Estados Unidos: libre comercio e integración“. Seminario de Estudios de la Cultura, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Editorial Nueva Sociedad, Caracas 1996.
- García Canclini, Néstor / Juan Carlos Moneta* (Hrsg.): „Las industrias culturales en la integración latinoamericana“. UNESCO und Ed. Grijalbo, Mexiko-Stadt 1999.
- Gau, Doris:* „Kultur als Politik“. Dissertation an der Philosophischen Fakultät der Universität zu Köln. Minerva Publikation BzKW 34, München 1990.
- Geis, Max-Emanuel:* „Kulturföderalismus und kulturelle Eigengesetzlichkeit: eine juristische Symbiose“. In: Thomas Rübke / Bernd Wagner (Hrsg.) 2002: 139-152.
- Gerlach, Irene:* „Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung, Strukturen und Akteure eines politischen Systems“. Leske + Budrich, Opladen 1999.
- Glaser, Hermann:* „Kommunale Kulturpolitik. Bürgernahe Kultur in der Gemeinde“. Vorwärts Verlag, München 1985.
- Glaser, Hermann:* „Deutsche Kultur. Ein historischer Überblick von 1945 bis zur Gegenwart“. BpB, Bonn 1997.
- Görner, Rüdiger:* „Einheit durch Vielfalt. Föderalismus als politische Lebensform“. Westdeutscher Verlag, Opladen 1996.
- Göschel, Albrecht:* „Kulturpolitik im konservativ-liberalen Staat: Das Modell Deutschland“. In: Bernd Wagner / Annette Zimmer (Hrsg.) 1997: 241-263.
- Göschel, Albrecht / Klaus Mittag / Thomas Schrittmatter:* „Die befragte Reform. Neue Kulturpolitik in Ost und West“. Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin 1995.
- González Luna, Efraín:* „Humanismo político“, Band I. Ediciones PAN, Mexiko-Stadt 1984.
- Gonzalo, Eduard:* „Introducción a la gestión cultural“. Fernstudium „Kulturförderung“. Universität Barcelona, ohne Jahresangabe (nach 1999).
- Grabitz, Eberhard:* „Subsidiarität im Gemeinschaftsrecht“. In: Bernhard Vogel / Günther H. Oettinger (Hrsg.): „Föderalismus in der Bewährung: die deutschen Länder vor der Herausforderung fortschreitender E-G Integration“, Ss. 139-149. Herausgegeben im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung. Deutscher Gemeinde Verlag, Köln 1992.
- Gropp, Ulrike:* „Die Schulkinder sind die Leidtragenden“. In: Deutscher Bundestag (Hrsg.): „Das Parlament“, S. 10, Berlin, 29. Dezember 2003.
- Groser, Manfred:* „Subsidiarität / Subsidiaritätsprinzip“. In: Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.) 2002a: 936-939.
- Grotz, Florian:* „Kontext“. In: Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze 2002: 441-442.
- Guggenberger, Bernd:* „Bundeskanzler“. In: Andersen, Uwe / Wichard Woyke (Hrsg.) 2000: 48-50.
- Guillén López, Tonatiuh:* „Federalismo, gobiernos locales y democracia“. I. F. E., Mexiko-Stadt 1999.
- Gunlicks, Arthur B. / Rüdiger Vogt* (Hrsg.): „Föderalismus in der Bewährungsprobe: Die Bundesrepublik Deutschland in den 90er Jahren“. Universitätsverlag Dr. N. Brockmeyer, Bochum 1994.
- Häberle, Peter:* „Kulturhoheit im Bundesstaat – Entwicklungen und Perspektiven“. In: Thomas Rübke / Bernd Wagner (Hrsg.) 2002: 115-137.
- Haigneré, Claudie:* „Demain, la science“. In: Ferry 2003: 159-175.
- Hamilton, Alexander / James Madison / John Jay:* „El federalista“. Spanische Übersetzung: Gustavo R. Velasco. Fondo de Cultura Económica, Mexiko-Stadt 2006 (1. Auflage: 1780).
- Hanns Martin Schleyer-Stiftung:* „Europäische Integration als Herausforderung der Kultur:

- Pluralismus der Kulturen oder Einheit der Bürokratien?“ Forschungsergebnisse im Überblick. Ein Almanach junger Kulturwissenschaftler. V. Kongress „Junge Wissenschaft und Kultur“, Erfurt, 22. bis 24. Mai 1991.
- Hansen, Klaus P.*: „Kultur und Kulturwissenschaft“. 2. Auflage, A. Franke Verlag, Tübingen und Basel 2000.
- Harenberg, Bodo* (Hrsg.): „Aktuell 2004“, 20. Jahrgang. Harenberg Lexikon Verlag, Dortmund 2003.
- Hartmann, Jürgen* (Hrsg.): „Vergleichende politische Systemforschung: Konzepte und Analysen“. Böhlau-Studien-Bücher, Reihe Grundwissen Politik, Band 15. Köln und Wien 1980.
- Hartmann, Jürgen*: „Vergleichende Politikwissenschaft: ein Lehrbuch“. Campus Verlag, Frankfurt am Main und New York 1995.
- Hartmann, Jürgen*: „Westliche Regierungssysteme“. Leske + Budrich, Opladen 2000.
- Hartmann, Jürgen*: „Vergleichende Regierungslehre und vergleichende Politikwissenschaft“. In: Dirk Berg-Schlosser / Ferdinand Müller-Rommel 2003: 31-56.
- Hartmann, Jürgen*: „Das politische System der Bundesrepublik Deutschland im Kontext. Eine Einführung“. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2004.
- Hartwig, Gunther*: „Frau des Ausgleichs“. Berichterstattung über Johanna Wanka, die neue Vorsitzende der KMK. In: SUDWEST PRESSE, S. 3. Ulm, 19. Januar 2005.
- Haschek, Helmut H. / Klaus Albert Schröder / Robert Sedlacek / Christian Reder* (Hrsg.): „Kunst und Wirtschaft“. Falter Verlag, Wien 1987.
- Heinrichs, Werner*: „Kommunale Kulturarbeit im ländlichen Raum. Ein Handbuch für die Praxis“. Verlag Bonn Aktuell, Bonn 1988.
- Heinrichs, Werner / Armin Klein*: „Kulturmanagement von A-Z. Wegweiser für Kultur- und Medienberufe“. Beck-Wirtschaftsberater im dtv, München 1996.
- Heinrichs, Werner / Armin Klein* (Hrsg.): „Deutsches Jahrbuch für Kulturmanagement 2001“, Band 5. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2002.
- Heinze, Thomas* (Hrsg.): „Kultur und Wirtschaft. Perspektiven gemeinsamer Innovation“. Westdeutscher Verlag, Opladen 1995.
- Henneke, Hans-Günter*: „Bei Föderalismusreform klare Zielsetzung verfolgen und Kommunen beteiligen“. In: Deutscher Landkreistag (Hrsg.), Ss. 536-537, August-September 2003.
- Hermund, Jost*: „Kultur in Wiederaufbau. Die Bundesrepublik Deutschland 1945-1965“. Nymphenburger Verlagshandlung, München 1986.
- Hernández Chávez, Alicia*: „Federalismo y gobernabilidad en México“. In: Marcello Carmagnani (Hrsg.) 1996: 263-297.
- Hernández Rodríguez, Rogelio*: „La renovación de las instituciones locales en México“. In: León E. Biber (Hrsg.) 2004: 205-223.
- Hertel, Wolfram*: „Kulturföderalismus in Deutschland: Verfassungsfolklore oder Verfassungsrecht?“ In: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung* (Tübingen): „Jahrbuch des Föderalismus 2001“. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2001.
- Hesse, Joachim Jens / Thomas Ellwein*: „Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland“. Band 1: Text. 7. Auflage, Westdeutscher Verlag, Opladen 1992.
- Hesselberger, Dieter*: „Das Grundgesetz. Kommentar für die politische Bildung“. BpB, Bonn 2003.
- Hessische Kulturstiftung*: „Europäischer Kulturföderalismus – Positionen und Aufgaben der Kulturstiftungen“. Dokumentation eines Kongresses der Hessischen Kulturstiftung am 23. und 24. November 1990 in Frankfurt am Main. Wiesbaden 1991.
- Hildebrandt, Achim / Joachim Wehner*: „Deutscher Föderalismus als Exportmodell: Südafrika“. In: Klaus Dicke / Eberhard Sandscheider / Eberhard Schuett - Wetschky / Gesine Schwan (Hrsg.): „Zeitschrift für Politikwissenschaft“. Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage, Wiesbaden 2004.
- Hirscher, Gerhard* (Hrsg.): „Die Zukunft des kooperativen Föderalismus in Deutschland“. Hanns Seidl Stiftung e. V., München 1991.
- Hofecker, Franz Otto / Michael Söndermann / Andreas Joh. Wiesand* (Hrsg.): „Kulturfinanzierung im Föderalismus“. Reihe Kultur & Wissenschaft, Band 7, Berichte zur Kulturstatistik IV, Arbeitskreis Kulturstatistik. ARCult Verlag, Bonn 1994.
- Hoffmann, Hans-Jürgen / Tanja Zinterer*: „Mobilisierung“. In: Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.) 2002: 545-546.
- Hoffmann, Hilmar*: „Kultur für alle. Perspektiven und Modelle.“ Fischer Taschenbuch Verlag,

- Frankfurt am Main 1981.
- Hoffmann, Hilmar*: „Kultur für morgen. Ein Beitrag zur Lösung der Zukunftsprobleme“. Fischer Taschenbuch Verlag, Frankfurt am Main 1985.
- Hoffmann, Hilmar*: „Die Aktualität von Kultur – Probleme mit dem Kulturbloom“. Vortrag im Wiener Rathaus am 23. November 1988. Reihe Wiener Vorlesungen im Rathaus, Band 3. Picus Verlag, Wien 1990.
- Hoffman, Hilmar*: „Kultur als Lebensform. Aufsätze zur Kulturpolitik“. Fischer Taschenbuch Verlag, Frankfurt am Main 1990.
- Hofmann, Gunter*: „Schluss mit dem Diskursquatsch? Der Zeitgeist hält den Föderalismus für gestrig. Das ist ein Fehler. Er ist ein Bollwerk gegen autoritäre Fantasien.“ In: DIE ZEIT Nr. 46 (Politik, S. 6), 59. Jahrgang, Hamburg, 4. November 2004.
- Holland, Andrew*: „Bundesstaatliche Kunstförderung in der Schweiz. Anregungen aus einem Rechtsvergleich mit den USA“. St. Galler Schriften zur Rechtswissenschaft, Universität St. Gallen, Band 3. Schulthess Juristische Medien. Zürich, Basel und Genf 2002.
- Holtmann, Everhard* (Hrsg.): „Politik-Lexikon“. R. Oldenbourg Verlag, München und Wien 2000.
- Hug, Markus*: „Kultur- und Freizeitpolitik in der Mittelstadt“. Tübinger Vereinigung für Volkskunde, Tübingen 1986.
- Huhn, Jochen / Peter-Christian Witt* (Hrsg.): „Föderalismus in Deutschland. Traditionen und gegenwärtige Probleme“. Schriften zur Innenpolitik und zur kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 8. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1998.
- Hummel, Marlies / Manfred Berger, unter Mitarbeit von Franz Müller*: „Die volkswirtschaftliche Bedeutung von Kunst und Kultur“. Gutachten im Auftrag des Bundesministers des Innern, Schriftenreihe des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung, Nr. 122. Duncker & Humblot, Berlin und München 1988.
- Huntington, Samuel*: „Kampf der Kulturen. Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert“. Übersetzung von Holger Fliessbach. Siedler Verlag, München und Wien 1998 (1996).
- Huntington, Samuel / Lawrence E. Harrison* (Hrsg.): „Streit um Werte. Wie Kulturen den Fortschritt prägen“. Europa-Verlag, Hamburg und Wien 2000.
- INEGI* (Hrsg.): „Estadísticas de cultura. Edición 2005“. Heft Nr. 8, Aguascalientes 2005.
- Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft / Institut für Bildung und Kultur* (Hrsg.): „Kultur, Kunst, Arbeit. Perspektiven eines neuen Transfers“. Reihe Dokumentation, Nr. 60. Kulturpolitische Gesellschaft, Bonn, Klartext Verlag, Essen 2003.
- Ischreyt, Heinz*: „Deutsche Kulturpolitik. Informationen über ihre pluralistischen und totalitären Formen. Ein Leitfaden“. Carl Schünemann Verlag, Bremen 1964.
- Isensee, Josef*: „Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht. Eine Studie über das Regulativ des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft“. Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 80. Duncker & Humblot, Berlin 1968.
- Italia, Vittorio* (Hrsg.): „Problemi del federalismo“. Reihe Incontri di Studio, Nr. 5. Università degli Studi di Milano, Dipartimento Giuridico-Politico. Giuffrè Editore, Mailand 2001.
- Iturriaga, José E.*: „La creación de la Secretaría de Educación Pública“, in: Fernando Solana / Raúl Cardiel Reyes / Raúl Bolaños Martínez (Hrsg.) 1982: 157-165.
- James, Peter* (Hrsg.): „Modern Germany. Politics, Society and Culture“. Routledge, London und New York 2002 (1998).
- Jesse, Eckhard / Konrad Löw* (Hrsg.): „50 Jahre Bundesrepublik Deutschland“. Schriftenreihe der Gesellschaft für Deutschlandforschung, Band 72. Duncker & Humblot, Berlin 1999.
- Jesse, Eckhard / Dieter Nohlen*: „Präsidentalismus / Präsidentielles Regierungssystem“. In: Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.) 2002: 747-749.
- Johann, Jannis*: „Reföderalisierung vs. Zentralisierung“. In: www.linksnet.de, 25.06.2005.
- Johne, Roland*: „Bundesrat und parlamentarische Demokratie“. In: Bpb (Hrsg.): „Aus Politik und Zeitgeschichte“, Ss. 10-17. Bonn 6. Dezember 2004.
- Justo López, Mario*: „Introducción a los estudios políticos“, Vol. II. Ed. Depalma, Buenos Aires 1987.
- Kilper, Heiderose / Roland Lhotta*: „Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland“. Leske + Budrich, Opladen 1996.
- Klatt, Hartmut*: „Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland als Rahmen für das Verhältnis von Zentralstaat und Ländern.“ In: Hirscher 1991: 41-82.
- Klatt, Hartmut*: „Reformbedürftiger Föderalismus in Deutschland? Beteiligungsföderalismus versus

- Konkurrenzföderalismus“. In: Hans-Georg Wehling (Hrsg.) 2002: 9-15.
- Klein, Armin*: „Kulturpolitik. Eine Einführung.“ Leske + Budrich, Opladen 2003.
- Klein, Armin*: „Kulturpolitik. Eine Einführung“. 2., überarbeitete und aktualisierte Auflage. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2005.
- Knoblich, Tobias J.*: „Kunst- und Kulturförderung im föderativen System. Hintergründe und Probleme“. In: Bpb (Hrsg.): „Aus Politik und Zeitgeschichte“, Ss. 5-12. Bonn, 29. November 2004.
- Knigge, Volkhard / Detlef Hoffmann* (Hrsg.): „Das neue Interesse an der Kultur“. Kulturpolitische Gesellschaft und Universität Oldenburg, Oldenburg 1988.
- Köstlin, Thomas*: „Die Kulturhoheit des Bundes“. Reihe Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht, Band 3. Duncker & Humblot, Berlin 1989.
- Koslowski, Peter*: „Die postmoderne Kultur. Gesellschaftlich-kulturelle Konsequenzen der technischen Entwicklung“. Schriftenreihe des Bundeskanzleramtes, Band 2. Verlag C. H. Beck, München 1988.
- Kost, Andreas*: „Der Siegeszug der Süddeutschen Ratsverfassung.“ In: Deutscher Bundestag (Hrsg.): „Das Parlament“, 55. Jahrgang, Nr. 1/2, S. 6. Berlin, 3./10. Januar 2005.
- Kost, Andreas / Hans-Georg Wehling* (Hrsg.): „Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung.“ Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden 2003.
- Kramer, Dieter*: „Handlungsfeld Kultur. Zwanzig Jahre Nachdenken über Kulturpolitik“. Edition Umbruch, Texte zur Kulturpolitik, Band 8. Kulturpolitische Gesellschaft, Bonn, Klartext Verlag, Essen 1996.
- Kranenpohl, Uwe*: „Funktionen des Bundesverfassungsgerichts“. In: Bpb (Hrsg.): „Aus Politik und Zeitgeschichte“, Ss. 39-46. Bonn, 6. Dezember 2004.
- Krauze, Enrique*: „Siglo de caudillos. Biografía política de México (1810-1910)“. Tusquets Editores México, Mexiko-Stadt 1998a (Barcelona 1994).
- Krauze, Enrique*: „La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)“. Tusquets Editores México, Mexiko-Stadt 1998b.
- Krüger, Thomas*: „XX“. In: Rübke, Thomas / Bernd Wagner (Hrsg.) 2003, Ss. ...
- Kulturforum der Sozialdemokratie* (Hrsg.): „Nippes auf dem Vertiko? Über die Bedeutung von Kunst und Kultur in der Demokratie“. Reihe Kultur in der Diskussion, Band 1. Klartext Verlag, Essen 1993.
- Kulturpolitische Gesellschaft / Deutscher Kulturrat* (Hrsg.): „Europa fördert Kultur. Ein Handbuch zur Kulturförderung der Europäischen Union.“ Klartext Verlag, Essen 2002.
- Kulturpolitische Gesellschaft e. V. / Bundesverband der Veranstaltungswirtschaft e. V. (idkv)* (Hrsg.): „Musik als Wirtschaft. Internationaler Kongress 2002. Dokumentation: Das Potential der deutschen Musik- und Veranstaltungsindustrie als Wirtschaftsfaktor und Exportartikel“. Reihe „Kulturpolitische Mitteilungen“, Beiheft 1. Bentrup Druckdienste, Kulturpolitische Gesellschaft, Bonn 2003.
- Kulturpolitische Gesellschaft e. V.* (Hrsg.): „Kulturpolitische Mitteilungen“, Zeitschrift für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft. Nr. 100, I / 2003. Thenée Druck, Bonn 2003a.
- Kulturpolitische Gesellschaft e. V.* (Hrsg.): „Kulturpolitische Mitteilungen“, Zeitschrift für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft. Nr. 101, II / 2003. Thenée Druck, Bonn 2003b.
- Kulturpolitische Gesellschaft e. V.* (Hrsg.): „Kulturpolitische Mitteilungen“, Zeitschrift für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft. Nr. 103, IV / 2003. Thenée Druck, Bonn 2003c.
- Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg* (Hrsg.): „Kulturpolitik“. Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, Berlin und Köln 1989.
- Langenbucher, Wolfgang R. / Ralf Rytlewski / Bernd Weyergraf* (Hrsg.): „Kulturpolitisches Wörterbuch. Bundesrepublik Deutschland / DDR im Vergleich“. J.B. Metzler, Stuttgart 1983.
- Larres, Klaus* (Hrsg.): „Germany since unification. The Development of the Berlin Republic“. Palgrave Publishers LTD, Hampshire und New York 2001 (1998).
- Lauffer, Heinz / Ursula Münch*: „Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland“. Leske + Budrich, Opladen 1998.
- Lauth, Hans-Joachim* (Hrsg.): „Vergleichende Regierungslehre“. Westdeutscher Verlag, Wiesbaden 2002.
- Lauth, Hans-Joachim / Hans-Rudolph Horn* (Hrsg.): „Mexiko im Wandel. Bilanz und Perspektiven in Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur“. Vervuert Verlag, Frankfurt am Main 1995.
- Lehmbruch, Gerhard*: „Einführung in die Politikwissenschaft“. Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart

- 1970.
- Lehr, Volker G.*: „Der mexikanische Autoritarismus“. Reihe Lateinamerikanische Studien, Nr. 8, Universität Erlangen-Nürnberg. Wilhelm Fink Verlag, München 1981.
- Lenk, Thomas*: „Länderbericht Bundesrepublik Deutschland.“ In: Hans Herbert von Armin / Gisela Färber / Stefan Fisch (Hrsg.) 2000: 241-247.
- Leunig, Sven*: „Länder- versus Parteiinteressen im Bundesrat. Realer Dualismus oder fiktive Differenzierung?“ In: Bpb (Hrsg.): „Aus Politik und Zeitgeschichte“, Ss. 33-38, Bonn, 6. Dezember 2004.
- Linz, Juan José*: „Totalitäre und autoritäre Regime“. Reihe Potsdamer Textbücher PTB, Nr. 4. Berliner Debatte Wissenschaftsverlag, Berlin 2002.
- Linz, Juan José / Alfred Stepan*: „Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe.“ The Johns Hopkins University Press, Baltimore und London 1996.
- Lipp, Wolfgang* (Hrsg.): „Kulturpolitik. Standorte, Innensichten, Entwürfe“. Schriften zur Kulturosoziologie, Band 11. Akademie für Politische Bildung, Tutzing. Dietrich Reimer Verlag, Berlin 1989.
- Loewenstein, Karl*: „Verfassungslehre“. Übersetzung aus dem Englischen von Rüdiger Boerner. J.C.B Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 1959 (Chicago 1957).
- Look, Friedrich* (Hrsg.): „Kulturmanagement. Kein Privileg der Musen“. Gabler Verlag, Wiesbaden 1991.
- Loyo, Engracia*: „El largo camino a la centralización educativa“. In: María del Carmen Pardo (Hrsg.) 1999: 49-62.
- Lübbe, Hermann / Werner Maihofer / Joseph Rován / Werner Weidenfeld*: „Europäische Kultur: das Zukunftsgut des Kontinents. Vorschläge für eine europäische Kulturpolitik“. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 1990.
- Lujambio, Alonso*: „Federalismo y congreso en el cambio político de México“. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Reihe E, Nr. 67, U.N.A.M., Mexiko-Stadt 1996.
- Mabire, Bernardo*: „Políticas culturales y educativas del Estado mexicano de 1970 a 1997“. Reihe „Jornadas“ Nr. 139. El Colegio de México, Mexiko-Stadt 2003.
- Männle, Ursula* (Hrsg.): „Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz. Tagungs- und Materialienband zur Fortentwicklung des deutschen Föderalismus“. Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, Tübingen, Band 15. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1998.
- Mahler, Gregory S.*: „Comparative Politics: an Institutional and Cross-National Approach“. Prentice Hall, New Jersey 1992.
- Maihofer, Werner*: „Kulturelle Aufgaben des modernen Staates“. In: Ernst Benda / Werner Maihofer / Hans-Jochen Vogel 1983: 953-997.
- Maihold, Gunther* (Hrsg.): „Ein ‚freudiges Geben und Nehmen‘? Stand und Perspektiven der Kulturbeziehungen zwischen Lateinamerika und Deutschland“. Bibliotheca Ibero-Americana, Veröffentlichungen des Ibero-Amerikanischen Instituts Preußischer Kulturbesitz, Band 82. Vervuert, Frankfurt am Main 2001.
- Mainwaring, Scott / Arturo Valenzuela* (Hrsg.): „Politics, Society and Democracy. Latin America“. Festschrift für Juan José Linz. Westview Press, Boulder, Colorado 1998.
- Martin, Berthold* (Hrsg.): „Kulturpolitik und Föderalismus“. Veröffentlichungen aus Kultur und Politik, Heft 1. Akademischer Verlag, Bonn 1961.
- Martínez, Nurit*: „Bibliotecas del país, reducidas a bodegas“. In: EL UNIVERSAL, Sonntag, 18. September 2005, Ss. A1 und A14.
- Massing, Peter*: „Interesse“. In: Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.) 2002: 366-371.
- Maunz, Theodor*: „Die Kulturhoheit der Länder. Vortrag anlässlich der Staatswissenschaftlichen Arbeitstagung des Bundes Deutscher Föderalisten und des Instituts für Staatslehre und Politik“. In: Berthold Martin (Hrsg.) 1961: 1-18.
- Maunz, Theodor*: „Deutsches Staatsrecht. Ein Studienbuch“. 13., neu bearbeitete Auflage, C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München und Berlin 1964 (1951).
- Meier-Walser, Reinhard C. / Gerhard Hirscher* (Hrsg.): „Krise und Reform des Föderalismus. Analyse zur Theorie und Praxis bundesstaatlicher Ordnungen“. Hanns Seidel Stiftung, München 1999.

- Méndez, José Luis (Hrsg.): „Lecturas básicas de administración y políticas públicas“. El Colegio de México, Mexiko-Stadt 2000.
- Merino Mañón, José: „Una nueva hacienda pública municipal. Apuntes para el análisis de su reforma“. Instituto Nacional de Administración Pública und H. Ayuntamiento de Tlalnepantla. Mexiko-Stadt 2001.
- Merino, Mauricio: „La participación ciudadana en la democracia“. I. F. E., Mexiko-Stadt 1997.
- Merino, Mauricio (Hrsg.): „La ciencia política en México“. Biblioteca Mexicana, Reihe Obras de Política. CONACULTA, Fondo de Cultura Económica, Mexiko-Stadt 1999.
- Merino, Mauricio: „Los municipios de México: más allá de la democracia“. In: José Luis Méndez (Hrsg.) 2000a: 409-421.
- Merino, Mauricio: „El gobierno perdido (algunas tendencias en la evolución del municipio mexicano)“. In: José Luis Méndez (Hrsg.) 2000b: 423-442.
- Merkel, Wolfgang / Hans-Jürgen Puhle: „Von der Diktatur zur Demokratie. Transformationen, Erfolgsbedingungen, Entwicklungspfade“. Westdeutscher Verlag, Opladen und Wiesbaden 1999.
- Merkel, Wolfgang / Hans-Jürgen Puhle / Aurel Croissant / Claudia Eicher / Peter Thiery: „Defekte Demokratie“, Band 1: Theorie. Leske + Budrich, Opladen 2003.
- Meyers Enzyklopädisches Lexikon. Bibliographisches Institut. Mannheim, Wien und Zürich 1975.
- Meyers Lexikon Verlag: „Harenberg Aktuell 2006“. Mannheim, Leipzig, Wien, Zürich 2005.
- Mielke, Siegfried / Christian Bräuer: „Vom kooperativen zum kompetitiven Föderalismus?“ In: Süß, Werner (Hrsg.) 2002: 141-159.
- Mols, Manfred: „Mexiko im 20. Jahrhundert“. Reihe Internationale Gegenwart, Band 4. Ferdinand Schöningh Verlag, Paderborn, München, Wien und Zürich 1981.
- Mols, Manfred / Hans Werner Tobler: „Mexiko: die institutionalisierte Revolution“. Böhlau Verlag, Köln und Wien 1976.
- Mols, Manfred / Hans-Joachim Lauth / Christian Wagner (Hrsg.): „Politikwissenschaft: Eine Einführung“. 4. Auflage, UTB 1789, Ferdinand Schöningh, Paderborn, München, Wien, Zürich 2003.
- Montaner, Carlos Alberto: „Kultur und das Verhalten von Eliten in Lateinamerika“. In: Samuel Huntington / Lawrence E. Harrison (Hrsg.) 2000: 91-101.
- Morr, Markus: „Verplante Kultur? Die Rahmenbedingungen kultureller Planungen“. Reihe Dokumentation, Nr. 53. Kulturpolitische Gesellschaft, Bonn, Klartext Verlag, Essen 1999.
- Münch, Ursula: „Konkurrenzföderalismus für die Bundesrepublik. Eine Reformdebatte zwischen Wunschdenken und politischer Machbarkeit“. In: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung* (Tübingen): „Jahrbuch des Föderalismus 2001“. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2001.
- Münch, Ursula / Kerstin Meerwaldt: „Charakteristika des Föderalismus“. In: Bpb (Hrsg.) 2002a: 3-8.
- Münch, Ursula / Kerstin Meerwaldt: „Geschichtlicher Rückblick“. In: Bpb (Hrsg.) 2002b: 9-15.
- Münch, Ursula / Kerstin Meerwaldt: „Bundesstaatliche Verfassungsprinzipien seit 1949“. In: Bpb (Hrsg.) 2002c: 16-23.
- Münch, Ursula / Kerstin Meerwaldt: „Rolle des Bundesrates im politischen System.“ In: Bpb (Hrsg.) 2002d: 23-30.
- Münch, Ursula / Kerstin Meerwaldt: „Politikverflechtung im kooperativen Föderalismus“. In: Bpb (Hrsg.) 2002e: 30-37.
- Münch, Ursula / Kerstin Meerwaldt: „Finanzordnung im deutschen Bundesstaat.“ In: Bpb (Hrsg.): 2002f: 38-42.
- Münch, Ursula / Kerstin Meerwaldt: „Möglichkeiten und Grenzen einer bundesstaatlichen Reform“. In: Bpb (Hrsg.) 2002g: 52-56.
- Münch, Ursula / Kerstin Meerwaldt / Thomas Fischer: „Deutsche Länder in der Europäischen Union“. In: Bpb (Hrsg.) 2002: 43-51.
- Muñoz Ledo, Porfirio (Hrsg.): „Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas“. U. N. A. M., Mexiko-Stadt 2001.
- Murswieck, Axel: „Regierung / Regierungsorganisation“. In: Dieter Nohlen (Hrsg.) 2001: 427-430.
- Nass, Klaus Otto: „Regionalpolitik im föderalen Spannungsfeld“. In: Ursula Männle (Hrsg.): „Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz. Tagungs- und Materialienband zur Fortentwicklung des deutschen Föderalismus“. Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, Band 15. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1998.

- Nell-Breuning S. I., Oswald von / Hermann Sacher* (Hrsg.): „Zur christlichen Staatslehre“. Herder Verlag, Freiburg im Breisgau 1948.
- Nell-Breuning S. I., Oswald von*: „Grundsätzliches zur Politik“. Olzog-Studienbuch, München 1975.
- Nell-Breuning S. I., Oswald von*: „Den Kapitalismus umbiegen“. Patmos Verlag, Düsseldorf 1990.
- Nida-Rümelin, Julian*: „Perspektiven des Kulturföderalismus in Deutschland“. In: Thomas Rübke / Bernd Wagner (Hrsg.) 2002: 63-74.
- Niedermayer, Oskar / Ulrich Widmaier*: „Quantitativ vergleichende Methoden“. In: Dirk Berg-Schlosser / Ferdinand Müller-Rommel (Hrsg.) 2003: 77-101.
- Nohlen, Dieter* (Hrsg.): „Wörterbuch Staat und Politik“. Neuausgabe, Bpb, Bonn 1995.
- Nohlen, Dieter* (Hrsg.): „Kleines Lexikon der Politik“. Verlag C. H. Beck, Lizenzausgabe für die Bpb, München 2001 (eine 4., aktualisierte und erweiterte Auflage liegt vor [2007]).
- Nohlen, Dieter*: „Kulturstaat / Kulturpolitik“. In: ders. 2001a: 272-274.
- Nohlen, Dieter* (Hrsg.): „Lexikon Dritte Welt. Länder, Organisationen, Theorien, Begriffe, Personen.“ Rowohlt Taschenbuch Verlag GmbH, Reinbek bei Hamburg 2002.
- Nohlen, Dieter*: „Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción“. Biblioteca de la Reforma Política, Nr. 4. Internacional Idea, Asociación Civil Transparencia, Lima 2004a.
- Nohlen, Dieter*: „Wahlrecht und Parteiensysteme“. Leske + Budrich, UTB 1527, Opladen 2004b (eine 5., überarbeitete und erweiterte Auflage liegt vor [2007]).
- Nohlen, Dieter* (Hrsg.): „Elections in the Americas“, Band 1. Oxford University Press, Oxford 2005.
- Nohlen, Dieter*: „Comparative Politics“. In: ders. / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.): 2002a: 107.
- Nohlen, Dieter*: „Klassifikation/Klassifikatorische Verfahren“. In: ders. / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.): 2002b: 407-408.
- Nohlen, Dieter*: „Kultur“. In: ders. / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.) 2002c: 468-470.
- Nohlen, Dieter*: „Kulturpolitik“. In: ders. / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.) 2002d: 470-472.
- Nohlen, Dieter*: „Operationalisierung“. In: ders. / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.) 2002e: 598.
- Nohlen, Dieter*: „Politische Kultur“. In: ders. / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.) 2002f: 699-704.
- Nohlen, Dieter*: „System (Systemanalyse)“. In: ders. / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.) 2002g: 942-943.
- Nohlen, Dieter*: „Vergleichende Analyse politischer Systeme“. In: ders. / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.) 2002h: 1020.
- Nohlen, Dieter*: „Vergleichende Methode“. In: ders. / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.) 2002i: 1020-1031.
- Nohlen, Dieter*: „Vergleichende Regierungslehre/Vergleichende Politische Systemlehre“. In: ders. / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.) 2002j: 1031-1035.
- Nohlen, Dieter / Bernhard Thibaut*: „Politisches System“. In: ders. / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.) 2002: 732-734.
- Nohlen, Dieter*: „Federalismo dual“. In: ders., in Zusammenarbeit mit Rainer-Olaf Schultze 2006: 606.
- Nohlen, Dieter, in Zusammenarbeit mit Rainer-Olaf Schultze*: „Diccionario de Ciencia Política“, 2 Bände. Editorial Porrúa und El Colegio de Veracruz, Mexiko-Stadt 2006.
- Nohlen, Dieter / Mario Fernández* (Hrsg.): „Presidencialismo versus Parlamentarismo. América Latina“. Editorial Nueva Sociedad, Caracas 1991.
- Nohlen, Dieter / Rainer-Olaf Schultze* (Hrsg.): „Lexikon der Politikwissenschaft“, 2 Bände. Verlag C.H. Beck, Beck'sche Reihe, München 2002 (eine 3., aktualisierte und erweiterte Auflage liegt vor [2005]).
- Nohlen, Dieter / Rainer-Olaf Schultze*: „Politikwissenschaft“. In: ders. / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.) 2002a: 671-680.
- Ochoa Sandy, Gerardo*: „Política cultural. ¿Qué hacer?“. Verlag Raya en el Agua, Mexiko-Stadt 2001.
- Oebbecke, Janbernd*: „Föderalismus und Kommunalverfassung“. In: Jochen Huhn / Peter-Christian Witt (Hrsg.) 1992: 185-215.
- Ojeda Gómez, Mario*: „México antes y después de la alternancia política: un testimonio“. El Colegio de México, Mexiko-Stadt 2005 (2004).
- Olmos, Héctor Ariel*: „Cultura: el sentido del desarrollo“. Reihe „Intersecciones“ Nr. 2. CONACULTA und Instituto Mexiquense de Cultura, Mexiko-Stadt 2004.
- Oppermann, Thomas*: „Kulturverwaltungsrecht. Bildung – Wissenschaft – Kunst.“ J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 1969.
- Ottstad, Adrian / Edith Linnartz*: „Föderaler Wettbewerb statt Verteilungsstreit. Vorschläge zur Neugliederung der Bundesländer und zur Reform des Finanzausgleichs“. Campus Verlag,

- Frankfurt am Main und New York 1997.
- Pardo, María del Carmen* (Hrsg.): „Federalización e innovación educativa en México”. El Colegio de México, Mexiko-Stadt 1999.
- Parkes, Stuart*: „Understanding Contemporary Germany“. Routledge, London und New York 1997.
- Paz, Octavio*: „Das Labyrinth der Einsamkeit“. Deutsche Übersetzung von Carl Heupel. Suhrkamp Taschenbuch Verlag, Frankfurt am Main 1998 (Mexiko, 1950).
- Pérez de Cuéllar, Javier* (Hrsg.): „Nuestra diversidad creativa. Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo”. UNESCO, Librería Correo de la UNESCO, Mexiko-Stadt 1996.
- Pernthaler, Peter* (Hrsg.): „Föderalistische Kulturpolitik“. Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Band 45. Wilhelm Braumüller, Universitäts-Verlagsbuchhandlung, Wien 1988.
- Pilz, Frank / Heike Ortwein*: „Das politische System Deutschlands. Systemintegrierende Einführung in das Regierungs-, Wirtschafts- und Sozialsystem“. R. Oldenbourg Verlag, München und Wien 1995.
- Pineda, Juan de Dios / Rita Grandinetti* (Hrsg.): „La gestión pública en los gobiernos locales. Perspectivas latinoamericanas”. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública (Mexiko), Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Universidad Nacional de Rosario, Grupo Política y Gestión (Argentinien). Editorial Lagares, Mexiko-Stadt 2004.
- Pohlmann, Markus*: „Kulturpolitik in Deutschland“. Beiträge zur Kommunalwissenschaft, Nr. 39. Minerva Publikation, München 1994.
- Porrua Pérez, Francisco*: „Teoría del Estado“. Editorial Porrua, Mexiko-Stadt 2002.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung* (Hrsg.): „Was tut der Bund für die Kultur. Antworten auf zwei Große Anfragen“. Reihe Berichte und Dokumentationen, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1985.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung und Bundesministerium des Innern* (Hrsg.): „Mehr Raum für Kultur. Kulturförderung des Bundes“. Bonn 1986.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung* (Hrsg.): „Im Bund mit der Kultur. Neue Aufgaben der Kulturpolitik“. Druckhaus Dresden, Berlin 2002.
- Rásky, Béla / Edith M. Wolf Pérez*: „Kulturpolitik und Kulturadministration in Europa. 42 Einblicke“. Schriftenreihe der Österreichischen Kulturdokumentation. Internationales Archiv für Kulturanalysen, herausgegeben von Veronika Ratzenböck, Band 3. Signale, Wien 1995.
- Rauhe, Hermann / Christine Demmer* (Hrsg.): „Kulturmanagement. Theorie und Praxis einer professionellen Kunst“. Verlag Walter de Gruyter, Berlin und New York 1994.
- Ress, Georg*: „Kultur und Europäische Binnenmarkt“ (Gutachten für das Bundesministerium des Innern). Schriftenreihe des Bundesministerium des Innern, Nr. 22. Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, Berlin und Köln 1991.
- Reutter, Werner*: „Landesparlamente im kooperativen Föderalismus“. In: Bpb (Hrsg.): „Aus Politik und Zeitgeschichte“, Ss. 18-24. Bonn, 6. Dezember 2004.
- Richter, Emanuel*: „Parlamentarische und präsidentielle Regierungssysteme“. In: Raban Graf von Westphalen (Hrsg.) 2001: 53-74.
- Richter, Reinhart / Norbert Sievers / Hans – Jörg Siewert* (Hrsg.): „Unternehmen Kultur. Neue Strukturen und Steuerungsformen in der kommunalen Kulturverwaltung“. Edition Umbruch, Texte zur Kulturpolitik, Band 7. Kulturpolitische Gesellschaft, Bonn, Klartext Verlag, Essen 1995.
- Ritter, Ernst-Hasso*: „Zur Entwicklung der Landespolitik“. In: Ellwein / Holtmann 1999: 343-362.
- Robert Bosch Stiftung* (Hrsg.): „Kunstförderung – Steuerstaat und Ökonomie“. Beiträge zu einem Kolloquium der Robert Bosch Stiftung und der Stiftung Preußischer Kulturbesitz, am 8. Juni 1984 in Berlin. Bleicher Verlag, Gerlingen 1987.
- Röbke, Thomas* (Hrsg.): „Zwanzig Jahre Neue Kulturpolitik. Erklärungen und Dokumente 1972-1992“. Edition Umbruch, Texte zur Kulturpolitik, Band 1. Kulturpolitische Gesellschaft, Bonn, Klartext Verlag, Essen 1993.
- Röbke, Thomas / Bernd Wagner* (Hrsg.): „Jahrbuch für Kulturpolitik 2000“, Band 1. Herausgegeben für das Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft, Bonn. Klartext Verlag, Essen 2001.
- Röbke, Thomas / Bernd Wagner* (Hrsg.): „Jahrbuch für Kulturpolitik 2001“, Band 2. Herausgegeben für das Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft, Bonn. Klartext Verlag, Essen

2002.

- Röbke, Thomas / Bernd Wagner:* „Aufgaben eines undogmatischen Kulturföderalismus“. In: ders. / ders. 2002a: 13-34.
- Röbke, Thomas / Bernd Wagner* (Hrsg.): „Jahrbuch für Kulturpolitik 2002 / 2003“, Band 3. Herausgegeben für das Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft, Bonn. Klartext Verlag, Essen 2003.
- Romero Zazueta, Jorge:* „Creación de Cortes Estatales“. In: „ABZ“ (Zeitschrift für juristische Analyse) Januar 2001: 18-32.
- Rudzio, Wolfgang:* „Das politische System der Bundesrepublik Deutschland“. UTB 1280, 6. Auflage, Leske + Budrich, Opladen 2003.
- Rübsaamen, Dieter:* „Föderalismus als unverzichtbares Strukturprinzip moderner Kulturpolitik“. In: Thomas Röbke / Bernd Wagner (Hrsg.) 2002: 153-183.
- Sabine, Georg H.:* „Historia de la teoría política“. Übersetzung von Vicente Herrero. Fondo de Cultura Económica, Mexiko 1982 (erste Ausgabe 1937, New York).
- Sachs, Michael:* „Deutscher Föderalismus und europäische Integration“. In: Hirscher (Hrsg.) 1991: 183- 203.
- Sánchez Bringas, Enrique:* „Derecho constitucional“. Ed. Porrúa, Mexiko-Stadt 2002.
- Sartori, Giovanni:* „La política. Lógica y método en las ciencias sociales“. Übersetzung von Marcos Lara. Fondo de Cultura Económica, Mexiko 1998 (3. spanische Auflage, italienische Erstausgabe 1979).
- Sartori, Giovanni:* „La Transición de México, ¿hacia dónde?“ Nachwort (*Postfacio*) zu „Ingeniería constitucional comparada“. Übersetzung von Roberto Reyes Mazzoni. Fondo de Cultura Económica, Mexiko-Stadt 2001 (italienische Ausgabe 1994).
- Sauberzweig, Dieter:* „Berlin und der Kulturföderalismus.“ In: Oliver Scheytt (Hrsg.) 2001: 171-177.
- Schäfers, Bernhard:* „Politischer Atlas Deutschland. Gesellschaft, Wirtschaft, Staat“. Verlag J. H. W. Dietz Nachfolger, Bonn 1997.
- Scharpf, Fritz W.:* „Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa“. Campus Verlag, Frankfurt am Main 1994.
- Scharpf, Fritz W. / Bernd Reissert / Fritz Schnabel:* „Politikverflechtung“. Taunus Verlag, Kronberg/ Ts. 1996 (1976).
- Scharpf, Fritz W.:* „Föderale Politikverflechtung. Was muß man ertragen? Was kann man ändern?“ In: Konrad Morath (Hrsg.): „Reform des Föderalismus“. Beiträge zu einer gemeinsamen Tagung von Frankfurter Institut und Institut der deutschen Wirtschaft Köln. Frankfurter Institut-Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Frankfurt am Main 1999.
- Schatz, Heribert / Robert Chr. Von Ooyen, Sascha Werthes:* „Wettbewerbsföderalismus. Aufstieg und Fall eines politischen Streitbegriffes“. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2000.
- Scherfenberg, Ulrich:* „Die Auswärtige Kulturpolitik der Bundesrepublik Deutschland in der peripheren Region Lateinamerika“. Beiträge zur Soziologie und Sozialkunde Lateinamerikas, Band 33. Fink Verlag, München 1984.
- Scheytt, Oliver* (Hrsg.), unter Mitarbeit von Michael Zimmermann: „Was bleibt? Kulturpolitik in persönlicher Bilanz“. Edition Umbruch, Texte zur Kulturpolitik, Band 16. Kulturpolitische Gesellschaft, Bonn, Klartext Verlag, Essen 2001.
- Scheytt, Oliver:* „Künste und kulturelle Bildung als Kraftfelder der Kulturpolitik“. In: Bpb (Hrsg.): „Aus Politik und Zeitgeschichte“, Ss. 6-14. Bonn, 17. März 2003.
- Schiffers, Reinhard* (Hrsg.): „Weniger Länder – mehr Föderalismus? Die Neugliederung des Bundesgebietes im Widerstreit der Meinungen 1948 / 9-1990. Eine Dokumentation“. Reihe Dokumente und Texte, Nr. 3. Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien e. V., Bonn. Droste Verlag, Düsseldorf 1996.
- Schmalenbach, Kirsten:* „Föderalismus und Unitarismus in der Bundesrepublik Deutschland. Die Reform des Grundgesetzes von 1994“. Schriften des Landes Nordrhein-Westfalens, Band 10. VVA, Düsseldorf 1998.
- Schmidt, Manfred G.:* „Regieren in der Bundesrepublik Deutschland“. Reihe Grundwissen Politik, Band 5. Leske + Budrich, Opladen 1992.
- Schmidt, Manfred G.:* „Die Europäisierung der öffentlichen Aufgaben“. In: Thomas Ellwein / Everhard Holtmann (Hrsg.) 1999: 385-394.
- Schmidt, Manfred G.:* „Vergleichende Policy-Forschung“. In: Dirk Berg-Schlosser / Ferdinand

- Müller-Rommel 2003: 261-276.
- Schmidt, Thomas E.: „Den Vorhang hoch und alle Säle offen! Wer soll künftig die öffentlich geförderten Theater, Opernhäuser und Museen besuchen?“ In: DIE ZEIT Nr. 31 (Feuilleton, S. 37), 60. Jahrgang, Hamburg, 28. Juli 2005.
- Schmidt, Thomas E.: „Einer muss der Koalition die Zunge lösen. Auf den Kulturstatsminister warten große Aufgaben. Oder will sich die Regierung ewig verstecken?“. In: DIE ZEIT Nr. 44 (Feuilleton, S. 58), 61. Jahrgang, Hamburg, 27. Oktober 2005.
- Schodder, Thomas F. W.: „Föderative Gewaltenteilung in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Untersuchung ihrer gegenwärtigen Wirkungen und Probleme“. Verlag Peter Lang, Frankfurt am Main 1989.
- Schubert, Klaus: „Output“. In: Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.) 2002: 605-606.
- Schüttemeyer, Suzanne S.: „Gewaltenteilung“. In: Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.) 2002a: 282-283.
- Schüttemeyer, Suzanne S.: „Judikative“. In: Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.) 2002b: 392-393.
- Schüttemeyer, Suzanne S.: „Regieren / Regierungsorganisation“. In: Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.) 2002c: 797.
- Schüttemeyer, Suzanne S.: „Vergleichende Parlamentarismusforschung“. In: Dirk Berg-Schlosser / Ferdinand Müller-Rommel (Hrsg.) 2003: 207-227.
- Schütz, Werner: „Brennpunkte der Kulturpolitik“. Seewald Verlag, Stuttgart-Degerloch 1960.
- Schultze, Rainer-Olaf: „Föderalismus als Alternative? Überlegungen zur territorialen Reorganisation politischer Herrschaft“. In: Gerhard Hirscher (Hrsg.) 1991: 223-248.
- Schultze, Rainer-Olaf: „Föderalismus“. In: Dieter Nohlen (Hrsg.) 2001: 127-134.
- Schultze, Rainer-Olaf / Arno Waschkuhn: „Autonomie“. In: Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.) 2002: 54.
- Schultze, Rainer-Olaf: „Bundesstaat“. In: Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.) 2002a: 88.
- Schultze, Rainer-Olaf: „Föderalismus“. In: Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.) 2002b: 233-234.
- Schultze, Rainer-Olaf: „Kommunikation“. In: Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.) 2002c: 418.
- Schultze, Rainer-Olaf: „Pfadabhängigkeit“. In: Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.) 2002d: 642-644.
- Schultze, Rainer-Olaf: „Politik / Politikbegriffe“. In: Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.) 2002e: 657-658.
- Schumann, Ekkehard: „Der föderale Aufbau der Bundesrepublik Deutschland und die Rolle des Freistaates Bayern“. In: Gerhard Hirscher (Hrsg.) 1991: 19-41.
- Schuster, Franz / Günter W. Dill (Hrsg.): „Aufgaben der Kommunalpolitik in der 90er Jahren“. Band 5: Kultur, Bildung, Sport, Freizeit. Veröffentlichungen der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.. Deutscher Gemeindeverlag, Verlag W. Kohlhammer, Köln 1992.
- Schuster, Rudolf (Hrsg.): „Die Verfassungen aller deutschen Länder. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland“. Goldmann Verlag, München 1994.
- Schwalber, Josef: „Christliche Kulturpolitik“. Richard Pflaum Verlag, München 1952.
- Schwencke, Olaf: „Das Europa der Kulturen - Kulturpolitik in Europa. Dokumente, Analysen und Perspektiven – von den Anfängen bis zur Grundrechtecharta“. Edition Umbruch, Texte zur Kulturpolitik, Band 14. Kulturpolitische Gesellschaft, Bonn, Klartext Verlag, Essen 2001.
- Schwencke, Olaf: „Europa fördert Kultur“. In: Bpb (Hrsg.): „Aus Politik und Zeitgeschichte“, Ss. 19-25. Bonn, 29. November 2004.
- Schwenn, Benjamin: „Lateinamerika und der Begriff der politischen Kultur. Ein Beitrag zur Dezentrierung der Demokratietheorie“. Vervuert Verlag, Frankfurt am Main 2003.
- Seidelmann, Reimund: „Souveränität“. In: Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.) 2002: 849-852.
- Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland: „Handbuch für die Kultusministerkonferenz“. Paul Zimnoch + Söhne, Alfter-Impekoven bei Bonn 1995.
- Serra Rojas, Andrés: „Ciencia Política. La proyección actual de la teoría general del Estado“. Ed. Porrúa, Mexiko-Stadt 1991.

- Serra Rojas, Andrés*: „Teoría del Estado“. Editorial Porrúa, Mexiko-Stadt 2000.
- Serra Rojas, Andrés* (Hrsg.): „Diccionario de Ciencia Política“, Vol. I., U. N. A. M., Fondo de Cultura Económica, Mexiko-Stadt 2001 (1997).
- Sevilla, Rafael / Arturo Azuela*: „Mexiko – die institutionalisierte Revolution?“ Länderseminar des Instituts für wissenschaftliche Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern, Tübingen. Horlemann Verlag, Unkel / Rhein und Bad Honnef 1993.
- Sievers, Norbert*: „Neue Kulturpolitik. Programmatik und Verbandseinfluß am Beispiel der Kulturpolitischen Gesellschaft“, Dokumentation Nr. 32. Kulturpolitische Gesellschaft, Hagen 1988.
- Sievers, Norbert*: „Quo vadis Kulturpolitik? Anmerkungen zu den gegenwärtigen Kürzungen im Kulturbereich.“ In: Kulturpolitische Gesellschaft e. V. (Hrsg.): „Kulturpolitische Mitteilungen“, Ss. 20-21, Nr. 103, IV/2003.
- Sievers, Norbert / Bernd Wagner* (Hrsg.): „Bestandsaufnahme Soziokultur. Beiträge, Analysen, Konzepte“. Dokumentation des gleichnamigen Forschungsprojektes der Kulturpolitischen Gesellschaft e. V.. Schriftenreihe des Bundesministerium des Innern, Band 23. Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, Berlin und Köln 1992.
- Sievers, Norbert / Bernd Wagner* (Hrsg.): „Blick zurück nach vorn. 20 Jahre Neue Kulturpolitik“. Edition Umbruch, Texte zur Kulturpolitik, Band 5. Kulturpolitische Gesellschaft, Bonn, Klartext Verlag, Essen 1994.
- Simonis, Georg* (Hrsg.): „Deutschland nach der Wende. Neue Politikstrukturen“. Leske + Budrich, Opladen 1998.
- Societäts-Verlag* (Hrsg.): „Tatsachen über Deutschland“. Frankfurt am Main, 1996.
- Söndermann, Michael*: „Wie hat sich die öffentliche Kulturfinanzierung weiterentwickelt?“ In: Thomas Rübke / Bernd Wagner (Hrsg.) 2003: 383-417.
- Solana, Fernando / Raúl Cardiel Reyes / Raúl Bolaños Martínez* (Hrsg.): „Historia de la educación pública en México“. Secretaría de Educación Pública, Mexiko-Stadt 1982.
- Soto, Miguel*: „Ostáculos y vicisitudes en la consolidación del nuevo estado nacional en México“. In: Walther L. Bernecker (Hrsg.) 2004: 37-46.
- Sparr, Jürgen*: „Kulturhoheit und EWG-Vertrag“. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1991.
- Stahl, Dieter*: „Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern. Ökonomische Kriterien und Bewertung ausgewählter Reformvorschläge“. Metropolis-Verlag, Marburg 2000.
- Statistisches Bundesamt, Wiesbaden*: „Im Blickpunkt: Kultur in Deutschland. Zahlen und Fakten“. Metzler-Poeschel, Stuttgart 1994.
- Statistisches Bundesamt* (Hrsg.), in Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und dem Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen, Mannheim (ZUMA): „Datenreport 2004. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland“. Bpb, Bonn 2004.
- Sting, Wolfgang*: „Vernetzung und Wildwuchs. Kulturpädagogische Arbeit in Metropolen“. Edition Umbruch, Texte zur Kulturpolitik, Band 4. Kulturpolitische Gesellschaft, Bonn, Klartext Verlag, Essen 1993.
- Strachwitz, Rupert Graf / Stefan Toepler* (Hrsg.): „Kulturförderung: mehr als Sponsoring“. Verlag Dr. Th. Gabler, Wiesbaden 1993.
- Stiwe, Klaus*: „Konflikt und Konsens im Bundesrat“. In: Bpb (Hrsg.): „Aus Politik und Zeitgeschichte“, Ss. 25-32. Bonn, 6. Dezember 2004.
- Sturm, Roland*: „Der Föderalismus im Wandel. Kontinuitätslinien und Reformbedarf.“ In: Jesse, Eckhard / Konrad Löw (Hrsg.) 1999: 81-99.
- Sturm, Roland*: „Föderalismus in Deutschland“. Reihe „Beiträge zur Politik und Zeitgeschichte“, herausgegeben von der Landeszentrale für politische Bildungsarbeit Berlin. Leske + Budrich, Opladen 2001.
- Sturm, Roland*: „Die Grenzen der Kooperation sind erreicht. Die Verflechtung von Bund, Ländern und Europa wird zum Effizienz- und Demokratieproblem“. In: Deutscher Bundestag (Hrsg.): „Das Parlament“, S. 1. Berlin, 29. Dezember 2003.
- Sturm, Roland / Heinrich Pehle*: „Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland“. Leske + Budrich, Opladen 2001.
- Süß, Werner* (Hrsg.): „Deutschland in den neunziger Jahren. Politik und Gesellschaft zwischen Wiedervereinigung und Globalisierung“. Leske + Budrich, Opladen 2002.

- Tena Ramírez, Felipe*: „Derecho Constitucional mexicano“. Editorial Porrúa, Mexiko-Stadt 2001.
- Thaysen, Uwe / Roger H. Davidson / Robert G. Livingston* (Hrsg.): „US-Kongress und Deutscher Bundestag“. Westdeutscher Verlag, Wiesbaden 1988.
- Thibaut, Bernhard*: „Interessenartikulation“. In: Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.) 2002: 371.
- Thränhardt, Dietrich*: „Bundesregierung“. In: Andersen, Uwe / Wichard Woyke (Hrsg.) 2000: 60-66.
- UNDP (United Nations Development Program)*: „Informe sobre desarrollo humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy“. Ediciones Mundi-Prensa, ohne Ortsangabe 2004.
- University of California at Berkeley* (Hrsg.): „German Politics and Society“. Vol. 20, Nr. 2, Sommer 2002.
- Vatter, Adrian / Sonja Wälti* (Hrsg.): „Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft. Revue suisse de science politique“, Band 9, Nr. 1. Verlag Rüegger, Zürich / Chur, Frühling 2003.
- Vázquez, Josefina Zoraida* (Hrsg.): „El establecimiento de federalismo en México (1821-1824)“. El Colegio de México, Mexiko-Stadt 2003.
- Vázquez, Josefina Zoraida*: „El federalismo mexicano: respuesta al regionalismo“. In: León E. Biber (Hrsg.) 2004: 387-402.
- Vega Castelán, Héctor / Celedonio Zaldívar Tavera*: „Manual de ordenamiento del territorio municipal.“ Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, Mexiko-Stadt 1999.
- Vesper, Michael*: „Kulturföderalismus vor neuen Aufgaben“. In: Thomas Rübke / Bernd Wagner (Hrsg.) 2002 : 91-96.
- Villa, Manuel*: „Los años furiosos: 1994-1995. La reforma del Estado y el futuro de México“. Reihe Las ciencias sociales, Verlag Miguel Ángel Porrúa, Mexiko-Stadt 1996.
- Vogel, Bernhard / Günther H. Oettinger* (Hrsg.): „Föderalismus in der Bewährung: die deutschen Länder vor der Herausforderung fortschreitender E-G Integration“. Herausgegeben im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung. Deutscher Gemeinde Verlag, Köln 1992.
- Voigt, Rüdiger* (Hrsg.): „Der neue Nationalstaat“. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1998.
- Wachendorfer-Schmidt, Ute*: „Der Preis des Föderalismus in Deutschland“. In: „Politische Vierteljahresschrift“, Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, XL. Jahrgang, Heft 1, März 1999. Westdeutscher Verlag, Wiesbaden 1999.
- Wachendorfer-Schmidt, Ute* (Hrsg.): „Federalism and Political Performance“. Routledge / ECPR Studies in European Political Science. Routledge, London und New York 2000.
- Wachendorfer-Schmidt, Ute*: „Politikverflechtung im vereinigten Deutschland“. Westdeutscher Verlag, Wiesbaden 2003.
- Wagner, Bernd / Annette Zimmer* (Hrsg.): „Krise des Wohlfahrtsstaates – Zukunft der Kulturpolitik“. Edition Umbruch, Texte zur Kulturpolitik, Band 11. Kulturpolitische Gesellschaft, Bonn, Klartext Verlag, Essen 1997.
- Wagner, Ruth*: „Kulturföderalismus vor neuen Aufgaben: Wettbewerb und Solidarität“. In: Thomas Rübke / Bernd Wagner (Hrsg.) 2002: 105-108.
- Wanka, Johanna*: „Kulturpolitik auf Landesebene – Tradition und Innovation“. In: Thomas Rübke / Bernd Wagner (Hrsg.) 2002: 97-103.
- Waschkuhn, Arno*: „Was ist Subsidiarität?“. Westdeutscher Verlag, Wiesbaden 1995.
- Waschkuhn, Arno*: „Input“. In: Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.) 2002: 352.
- Wasmuth, Ulrike C.*: „Politische Sozialisation“. In: Dieter Nohlen / Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.) 2002: 717.
- Weger, Hans-Dieter* (Hrsg.): „Europäische Kultur: das Zukunftsgut des Kontinents. Vorschläge für eine europäische Kulturpolitik“. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 1990.
- Wehling, Hans-Georg*: „Die deutschen Länder. Geschichte, Politik, Wirtschaft“. Leske + Budrich, 2. Auflage, Opladen 2002.
- Welty, O. P., P. Eberhard* (Hrsg.): „Herders Sozialkathekismus“. Herder Verlag, Freiburg im Breisgau 1959.
- Westphalen, Raban Graf von* (Hrsg.): „Deutsches Regierungssystem“. R. Oldenbourg Verlag, München und Wien 2001.
- Wiesand, Andreas Johannes* (Hrsg.): „Manuel Européen des affaires culturelles“. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1995.
- Wiesand, Andreas Johannes*: „Kulturpolitik“. In: Uwe Andersen / Wichard Woyke (Hrsg.) 2000: 262-266.

- Wolf-Czanády, Elisabeth:* „Wertewandel und Kulturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland und in Österreich“. Verlag Peter Lang, Frankfurt am Main 1996.
- Wolff, Karin:* „Ist der Bildungsföderalismus zeitgemäß?“ In: Deutscher Landkreistag (Hrsg.) August-September 2003: 541.
- Zehetmair, Hans:* „Föderalismus als unverzichtbares Strukturprinzip moderner Kulturpolitik“. In: Röbbke / Wagner (Hrsg.) 2002: 87-90.
- Ziccardi, Alicia:* „El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal“. In: León E. Biber (Hrsg.) 2004: 125-148.
- Zöller, Michael* (Hrsg.): „Europäische Integration als Herausforderung der Kultur: Pluralismus der Kulturen oder Einheit der Bürokration?“ Veröffentlichungen der Hanns Martin Schleyer-Stiftung, Band 35. MA Akademie Verlagsgesellschaft, Essen 1992.

Internetverweise des Autors:

- www.ammac.org.mx (Verband mexikanischer Kommunen)
- www.ard.de (Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland)
- www.auswaertiges-amt.de
- www.bundesrat.de
- www.bundesregierung.de
- www.bundesregierung.de/artikel/Koalitionsvertrag-zwischen-CDU.htm
- www.bundestag.de/parlament/kommissionen
- www.bundestag.de/gremien
- www.ccp-deutschland.de (Cultural Contact Points)
- www.comce.org (Mexikanische Konferenz der lokalen Abgeordneten und Parlamente)
- www.conago.org.mx (Nationale Konferenz der Gouverneure, Mexiko)
- www.conaculta.gob.mx (Nationaler Rat für Kultur und Künste, Mexiko)
- www.culturalpolicies.net
- www.daad.de (Deutscher Akademischer Austauschdienst)
- www.deutscher-kulturrat.de
- www.diputados.gob.mx (Bundesabgeordnetenversammlung, Mexiko)
- www.ecultura.gob.mx (das größte Kulturportal Mexikos)
- www.e-puebla.com (Informationen über das Bundesland Puebla, Mexiko)
- www.goethe.de (Goethe-Institut)
- www.hkw.de (Haus der Kulturen der Welt)
- www.ifa.de (Institut für Auslandsbeziehungen)
- www.inegi.gob.mx (Nationales Institut für Statistik, Geographie und Informatik, Mexiko)
- www.kulturpolitik.de
- www.kulturportal-deutschland.de
- www.kulturstatistik.de
- www.kulturstiftung.de (Kulturstiftung der Länder)
- www.kulturstiftung-bund.de (Kulturstiftung des Bundes)
- www.kultusministerkonferenz.de
- www.kupoge.de (Kulturpolitische Gesellschaft e. V.)
- www.nmz.de/kiz (Das Kulturinformationszentrum)
- www.oecd.org (Organization for Economic Cooperation and Development)
- www.presidencia.gob.mx (Präsidentschaftsamt, Mexiko)
- www.segob.gob.mx (Innenministerium, Mexiko)
- www.senado.gob.mx (Senatorenkammer, Mexiko)
- www.sic.conaculta.gob.mx (Informationsdienst des CONACULTA)
- www.sre.gob.mx (Außenministerium, Mexiko)
- www.staedtetag.de (Deutscher Städtetag)
- www.undp.org (United Nations Development Program)
- www.unesco.de

Gespräche mit Kulturpolitikern ¹

In Mexiko:

- 1) José Luis Espinosa Piña, Bundesregierung (Bildungsministerium), 2005.
- 2) Adrián Marcelli Esquivel, Bundesregierung (Nationaler Rat für Kultur und Künste), 2005.
- 3) Federico Ling Altamirano, Mitglied der Senatorenkammer (Ausschuss für den Bundesdistrikt) und Alberto Ling Altamirano, Berater der Senatorenkammer, 2005.
- 4) José Antonio Durán, Autonome Universität Puebla (Kulturabteilung), 2006.
- 5) Helio Huesca, Landesregierung (Kulturministerium), Bundesland Puebla, 2006.
- 6) Dalia Monroy, Gemeindeverwaltung (Kulturinstitut), Puebla de los Ángeles, 2006.

In Deutschland:

- 1) Dr. Rainer Huhle, Kulturstadt der Stadt Nürnberg, 2005.

Schriftliches Interview

- 1) Stephan Opitz, Kulturabteilung bei der Staatskanzlei Schleswig-Holstein, 2006.

¹ Die Gespräche und das schriftliche Interview sind im Anhang (A.3) zu lesen.